Agence canadienne d'évaluation environnementale
Canadian Environmental Assessment Agency

EXAMEN DE LA LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Étude de fond

OPTIONS ET OUTILS POUR AMÉLIORER LE SUIVI

Canada

100-05869/

Version finale

Options et outils pour améliorer le suivi

Document de travail

Préparé pour

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale

OPTIONS ET OUTILS POUR AMÉLIORER LE SUIVI :

DOCUMENT DE TRAVAIL

Préparé pour

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale

par

Gartner Lee Limited

GLL 98-469

Août 1999

Table des matières

Sommaire

Page

1. CONTEXTE 1

2. OBJECTIF DU PRÉSENT DOCUMENT DE TRAVAIL 2

3. SUIVI DANS LE CONTEXTE DE LA *LOI CANADIENNE SUR L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE* 3

4. SUIVI DANS LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE 4

5. ENJEUX 8

5.1 CONTEXTE 9
5.2 ENJEUX DÉFINIS 10
5.2.1 Gestion, rôles et responsabilités *10*
5.2.2 Contenu des programmes de suivi *13*
5.2.3. Attribution des permis et exécution *19*
5.3 RÉSUMÉ DES QUESTIONS ET DES CAUSES FONDAMENTALES 22

6. DÉTERMINER LES OPTIONS ET LES OUTILS POSSIBLES 28

7. DESCRIPTION ET ÉVALUATION DES OPTIONS ET DES OUTILS 32

7.1 AMÉLIORER LA GESTION ET CLARIFIER LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS 33
7.1.1 Augmentation de la portée du Règlement sur la coordination par les autorités fédérales *33*
7.1.1.1 Avantages et inconvénients 34
7.1.2 Élaboration d'ententes auxiliaires en vertu des ententes de collaboration fédérales-provinciales-territoriales *35*
7.1.2.1 Avantages et inconvénients 36
7.1.3 Utilisation de comités de coordination interministérielle *37*
7.1.3.1 Avantages et inconvénients 38
7.1.4 Utilisation de comités consultatifs de l'environnement et de comités de liaison *40*
7.1.4.1 Avantages et inconvénients 40
7.1.5 Surveillance de la conformité des activités de suivi des autorités responsables et fédérales *42*
7.1.5.1 Avantages et inconvénients 43
7.2 AMÉLIORER LE CONTENU DES PROGRAMMES DE SUIVI 43
7.2.1 Amendement de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ou élaboration d'un règlement sur le suivi *43*
7.2.1.1 Avantages et inconvénients 45
7.2.2 Directives ou politiques opérationnelles de l'Agence *46*
7.2.2.1 Avantages et inconvénients 49
7.2.3 Lignes directrices ministérielles *50*
7.2.3.1 Avantages et inconvénients 51
7.2.4 Élaboration de normes, de codes de pratique ou de protocoles *54*

7.2.4.1 Avantages et inconvénients 55
7.2.5 Outils liés au suivi pour améliorer les pratiques et les procédures *57*
7.2.5.1 Avantages et inconvénients 58
7.2.6 Amélioration des registres publics et de l'Index fédéral des évaluations environnementales *60*
7.2.6.1 Avantages et inconvénients 61
7.2.7 Élaboration et prestation de programmes de formation *62*
7.2.7.1 Avantages et inconvénients 63
7.3 AMÉLIORER L'ATTRIBUTION DES PERMIS ET L'EXÉCUTION 64
7.3.1 Inclusion de conditions relatives au suivi dans les autorisations, les permis et les approbations appropriés *64*
7.3.1.1 Avantages et inconvénients 65
7.3.2 Élaboration d'une approbation cadre pour les questions liées au suivi *66*
7.3.2.1 Avantages et inconvénients 66
7.3.3 Accroissement de l'utilisation des garanties financières *67*
7.3.3.1 Avantages et inconvénients 69
7.3.4 Ententes, contrats entre les autorités responsables et fédérales, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées *70*
7.3.4.1 Avantages et inconvénients 70
7.3.5 Approbations par étape et financement progressif *73*
7.3.5.1 Avantages et inconvénients 73
7.3.6 Évaluation du suivi des projets *74*
7.3.6.1 Avantages et inconvénients 75
7.3.7 Accroissement de l'utilisation des inspecteurs en environnement *76*
7.3.7.1 Avantages et inconvénients 77
7.3.8 Accroissement de l'utilisation des sanctions et d'amendes de non-conformité *78*
7.3.8.1 Avantages et inconvénients 78

8. RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION **78**

9. CONCLUSIONS ET MESURES PRÉCONISÉES **88**

9.1 CONCLUSIONS 88
9.2 MESURES PRÉCONISÉES 90
9.3 PLAN D'ACTION PROVISOIRE 98

Liste des figures

Figure 1. Suivi dans le contexte de l'évaluation environnementale 11
Figure 2. Hiérarchie des options et des outils 34
Figure 3. Cadre conceptuel de l'amélioration du suivi 96

Liste des tableaux

Tableau 1. Résumé des questions, des causes fondamentales et des facteurs contributifs 28
Tableau 2. Options et outils retenus et questions et problèmes susceptibles d'être abordé 35
Tableau 3. Critères d'évaluation 37
Tableau 4. Résumé de notation des options et outils 85
Tableau 5. Options et outils recommandés 93
Tableau 6. Plan d'action provisoire 99

Annexes

A. Composition du sous-comité du suivi
B. Suivi dans le contexte de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
C. Glossaire

Sommaire

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a établi la nécessité de s'assurer que les organismes fédéraux et les promoteurs de projets élaborent et mettent en œuvre de façon efficace les activités de suivi. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi) définit le suivi comme un programme visant à permettre :

a) de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
b) de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs du projet.

L'Agence a mis sur pied et coordonne un « sous-comité du suivi » du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale, composé de membres représentant 14 ministères fédéraux. Le sous-comité a terminé un document de travail qui résume les exigences régissant le suivi dans le contexte de la Loi et explique le rôle du suivi dans le processus de l'évaluation environnementale. Le document de travail présente une vue d'ensemble des problèmes actuels liés à la mise en oeuvre du suivi dans les évaluations environnementales par les ministères fédéraux et cite les options possibles et les outils qui pourraient être utilisés pour améliorer la façon dont les autorités fédérales s'acquittent de leurs rôles et responsabilités en relation avec le suivi. Vingt options et outils ont été cités et évalués en utilisant des critères fondés sur les conditions d'élaboration des politiques de réglementation du guide des Affaires réglementaires du gouvernement du Canada et sur l'évaluation des solutions de rechange à la réglementation. L'évaluation a permis de retenir quatorze options et outils qui offraient les meilleures possibilités d'améliorer la façon d'effectuer le suivi. En se fondant sur cette évaluation, le sous-comité du suivi a élaboré un ensemble de mesures qu'il préconise ainsi qu'un plan d'action provisoire pour améliorer le suivi en vertu de la Loi.

Le plan d'action provisoire fait ressortir la nécessité pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale d'établir une approche cohérente de suivi dans son ensemble en collaboration avec toutes les autorités fédérales appropriées et sous la forme d'un guide sur les politiques opérationnelles et les modalités de suivi. Dans ce cadre de travail, les différents ministères fédéraux établiraient ou réviseraient leurs propres lignes directrices en matière de suivi, leurs guides et leurs outils d'amélioration des pratiques et des procédures (au besoin) et surveilleraient la conformité de leurs propres activités de suivi en s'appuyant sur un cadre de surveillance de la conformité établi par l'Agence. L'Agence soutiendrait les ministères fédéraux en jouant un rôle de coordination et en fournissant les conseils et l'orientation appropriés. Les programmes de formation et de communications seraient conçus et menés par l'Agence et, dans le cas d'initiatives particulières, par les ministères (politiques et guides). Le sous-comité du suivi a de plus examiné la possibilité de réunir éventuellement en normes ou en code de pratiques certaines directives établies par l'Agence ou les ministères fédéraux.

1. Contexte

> *Le gouvernement du Canada est fermement convaincu que la santé économique passe par la santé environnementale. Nous croyons fermement que le gouvernement fédéral peut contribuer à façonner un avenir meilleur pour tous les Canadiens, un avenir caractérisé par un développement durable* (*Gouvernement du Canada, 1995*).

En cette fin de millénaire et à l'aube d'un autre millénaire, l'environnement demeure une question locale, nationale et mondiale importante. À cet égard, les gouvernements et l'industrie doivent élaborer des politiques et des pratiques environnementales visant à aborder les questions pertinentes.

L'appauvrissement de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète, les pluies acides, les espèces menacées d'extinction et la qualité de l'eau font l'objet de préoccupations et nécessitent une gestion soutenue à long terme. Les décisions prises aujourd'hui auront une influence sur la qualité de notre environnement et de notre vie de demain.

Le gouvernement et le secteur privé utilisent l'évaluation environnementale pour s'assurer que les effets environnementaux potentiels des projets planifiés font l'objet d'un examen minutieux avant la prise de décisions liées à ces projets. Le suivi, dans le contexte de l'évaluation environnementale, est défini dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi) comme un programme visant à permettre :

- de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
- de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs du projet.

Vu le rôle important des activités de suivi pour assurer la protection de l'environnement et le développement durable, le profil du grand public établi au moyen d'un examen par une commission, l'investissement considérable des promoteurs de projets dans les évaluations environnementales et les ressources importantes consacrées par les autorités responsables pour l'acquittement de leurs responsabilités, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a établi le besoin de s'assurer que les organismes fédéraux et les promoteurs des projets élaborent et mettent en œuvre de façon efficace les activités de suivi.

La nécessité d'examiner et d'améliorer la manière dont s'effectue le suivi selon la Loi a ensuite été confirmée par le Commissaire à l'environnement et au développement durable dans le rapport du Vérificateur général de 1998. Dans le rapport de vérification, le Commissaire a confirmé les lacunes que l'Agence avait précédemment reconnues au moyen des recherches et des consultations. L'Agence et le Commissaire ont conclu que le suivi des évaluations environnementales devait être renforcé.

À cet égard, l'Agence a entrepris plusieurs activités de consultation auprès des praticiens de l'évaluation environnementale au Canada; elle étudie les avantages de la Loi et se prépare à effectuer des consultations auprès des autres parties intéressées sur la question du suivi.

2. Objectif du présent document de travail

Afin d'aider l'Agence à améliorer la façon dont les organismes fédéraux et les promoteurs des projets élaborent et mettent en œuvre les activités de suivi, un sous-comité du suivi (voir annexe A) du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale a été créé en février 1998. Le sous-comité, présidé par l'Agence, a été chargé des tâches suivantes :

- définir, évaluer et confirmer les problèmes de suivi tant à l'échelon des ministères (c'est-à-dire, les organismes, les autorités responsables) qu'à celui des projets;
- élaborer et analyser des options pour aborder les problèmes de suivi, y compris des options réglementaires et non réglementaires;
- transmettre ses résultats au Conseil supérieur de l'évaluation environnementale.

À cet égard, le présent document de travail résume les exigences pour mener les activités de suivi dans le contexte de la Loi et explique son rôle dans le processus d'évaluation environnementale. Le document présente une vue d'ensemble des questions déterminantes ou problèmes courants liés à la mise en œuvre du suivi de l'évaluation environnementale par les ministères fédéraux. On y détermine les causes fondamentales de ces problèmes et des principales questions. En s'appuyant sur les consultations et les recherches effectuées par l'Agence et le sous-comité, le document détermine et décrit également les outils et les options possibles pouvant être utilisés pour améliorer la façon dont les autorités fédérales s'acquittent de leurs rôles et de leurs responsabilités en vertu de la Loi en matière de suivi. Il met en lumière des méthodes de suivi efficaces au moyen d'exemples de cas tirés de divers ministères fédéraux et d'autres instances. Le document donne également une évaluation des options et des outils conçus pour aider le Comité supérieur de l'évaluation environnementale à établir les options et les outils les plus susceptibles d'aider à résoudre les problèmes et les questions déterminants définis.

Le processus utilisé par le sous-comité de suivi pour définir et analyser les options s'inspire des conditions d'élaboration des politiques de réglementation du guide des Affaires réglementaires du gouvernement du Canada et de l'évaluation des solutions de rechange à la réglementation. À cet égard, le document facilitera la prise de décision du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale en recommandant un ensemble d'options et d'outils qui devraient améliorer le suivi. Quelques options et outils pourront exiger une étude plus poussée dans le contexte de l'examen quinquennal de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au moyen de consultations et de recherches. À cet égard, le document présente un plan d'action préliminaire. En plus du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale, le présent document pourra également intéresser les représentants des ministères fédéraux participant aux évaluations environnementales, les promoteurs des projets et le public.

3. Suivi dans le contexte de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*

Le suivi est défini dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* comme un programme visant à permettre :

- de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet;
- de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs du projet.

Des études approfondies doivent prendre en compte la nécessité et les exigences d'un programme de suivi pour un projet. Dans le cas d'un examen préalable, les autorités responsables jouissent de souplesse quant à la prise en compte d'un programme de suivi. S'il est décidé qu'un programme de suivi est indiqué, l'autorité responsable est tenue d'élaborer un programme qu'elle estime indiqué et veille à son application.

Dans le cas d'un examen par une commission, la commission rédige un rapport pouvant comprendre des recommandations sur la tenue d'un programme de suivi. En collaboration avec d'autres autorités fédérales, l'AR donne suite aux recommandations de la commission, élabore un programme de suivi et veille à l'application de celui-ci, comme elle l'estime indiqué. Le public doit être informé de tout programme de suivi conçu ou approuvé et de ses résultats. L'autorité responsable doit mettre sur pied un registre public qui contiendra tous les documents en rapport avec l'évaluation environnementale du projet, y compris les documents produits à la suite de la mise sur pied des activités de suivi.

Pour ce qui est de la réglementation, le gouverneur en conseil a le pouvoir d'établir des règlements dans plusieurs domaines, notamment les procédures, les exigences et les échéances reliées au processus d'évaluation environnementale et aux programmes de suivi. Les articles de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* qui s'y rapportent sont décrits à l'annexe B.

4. Suivi dans le contexte de l'évaluation environnementale

Le programme de suivi doit s'intégrer au processus d'évaluation environnementale dès les étapes de la conception et de la planification du projet et se poursuivre pendant toutes les étapes du projet, y compris l'étape de la désaffectation et de l'abandon. En fournissant de l'information sur l'état actuel du projet dans son cadre environnemental, un programme de suivi fournit une rétroaction qui permet de vérifier les prévisions des effets environnementaux, la mise en œuvre et l'efficacité des mesures d'atténuation recommandées. Cette rétroaction est essentielle pour que les responsables de la planification du développement et de la gestion des ressources environnementales disposent de l'information sur laquelle appuyer leurs décisions en matière d'investissement et de réglementation. Cela s'avère crucial si l'on veut apprendre d'un projet à l'autre et améliorer l'efficacité du processus d'évaluation environnementale. Dans un tel contexte, les objectifs plus généraux du suivi pourraient être les suivants :

- améliorer l'évaluation environnementale des projets à venir;
- éviter ou minimiser les effets environnementaux négatifs;
- instaurer la confiance au sein du public que des mesures de protection de l'environnement seront mises en œuvre et qu'elles seront efficaces.

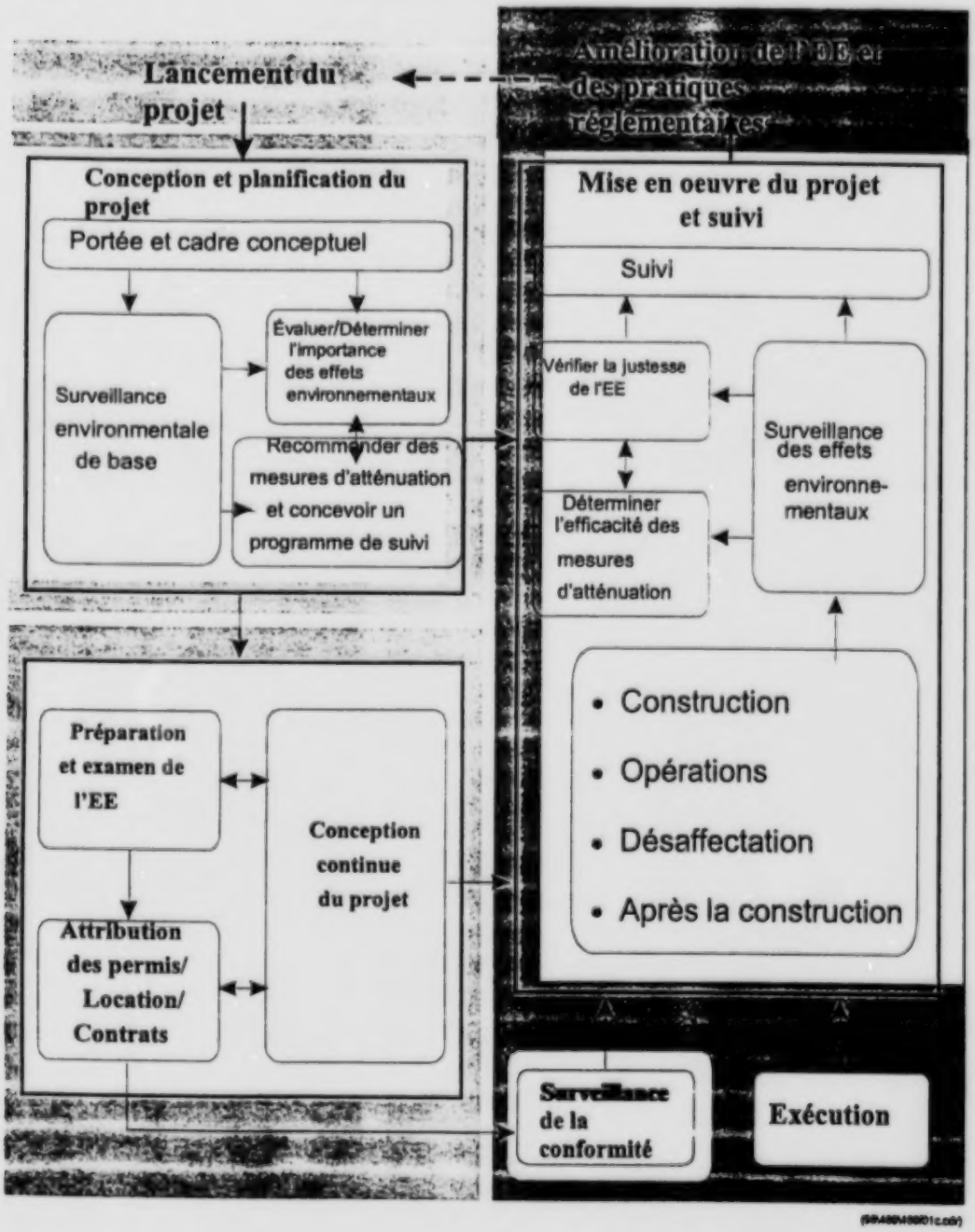
Le rôle du suivi dans le contexte d'une évaluation environnementale peut s'expliquer à l'aide des diverses boucles de rétroaction citées à la figure 1.

Établir la portée des problèmes et des priorités dès les étapes de la planification et de la conception du projet aide à définir les questions déterminantes liées au projet et les besoins en information de base qui apportent les renseignements nécessaires permettant l'évaluation des effets environnementaux potentiels et la recommandation de mesures d'atténuation. Le document d'évaluation environnementale qui en découle (c'est-à-dire, le rapport d'examen préalable et l'étude approfondie) est étudié et sert de base à la conception détaillée du projet par le promoteur et à l'attribution des permis par les organismes de réglementation. Ces activités doivent fournir deux données essentielles à un programme de suivi :

1. un énoncé clair des effets environnementaux prévus, définis dans le document d'évaluation environnementale;
2. un énoncé clair des engagements en matière de mesures d'atténuation, recommandées dans le document d'évaluation environnementale.

La conception approuvée du projet, y compris les mesures d'atténuation recommandées et figurant dans le document d'évaluation environnementale sont mises en œuvre par un promoteur. Le projet peut entraîner ou non des effets environnementaux réels. Quoi qu'il en soit, la surveillance procure de l'information sur les effets réels que les promoteurs du projet et les organismes de réglementation peuvent utiliser pour modifier le projet au cours des étapes de la construction, des opérations et de la

Figure 1. Suivi dans le contexte de l'évaluation environnementale



désaffectation, de l'abandon dans le contexte de l'autorisation existante. La surveillance de l'information pourra également fournir aux organismes de réglementation un avertissement de problèmes potentiels. La surveillance doit reposer sur une caractérisation solide des conditions environnementales de base existantes et doit être répétitive et systématique puisque des ajustements apportés aux projets et la modification de l'environnement peuvent entraîner de nouveaux effets environnementaux. Ces activités apportent la donnée la plus importante d'un programme de suivi :

3. la définition et la description des effets environnementaux réels.

Ensemble, ces activités fournissent l'information nécessaire pour assurer la vérification des prévisions des effets environnementaux et la mise en œuvre et l'efficacité des mesures d'atténuation. Par conséquent, la surveillance des effets environnementaux, le document d'évaluation environnementale approuvé et les engagements à propos des mesures d'atténuation qui s'ensuivent s'avèrent les éléments essentiels d'un programme de suivi.

- **Surveillance des effets environnementaux** est la mesure répétitive et systématique des caractéristiques des éléments environnementaux pour vérifier des hypothèses précises sur les effets d'un projet sur l'environnement. La surveillance entreprise principalement par le promoteur pour déterminer les effets d'un projet et ensuite pour mieux comprendre les relations de cause à effet entre le projet et la modification de l'environnement.

Comme on l'explique ci-dessus et à la figure 1, un programme de suivi *est appuyé par* d'autres programmes ou activités : surveillance de base, surveillance de la conformité, attribution des permis et exécution.

- La **surveillance de base** comprend la collecte de données et la mesure répétitive et systématique des caractéristiques actuelles des éléments environnementaux pour aider à la prévision, à l'évaluation et à la surveillance des effets environnementaux.

- La **surveillance de la conformité** comprend la vérification au moyen d'une inspection par un organisme de réglementation ou le signalement obligatoire par le promoteur que le projet s'effectue conformément à sa conception ainsi qu'aux règlements, aux arrêtés ministériels, aux permis et aux autorisations. La surveillance de la conformité assure également que tous les engagements pris dans le cadre d'une évaluation environnementale sont respectés. La surveillance de la conformité peut exiger un contrôle opérationnel de la part du promoteur. Cela suppose le prélèvement ou la surveillance constante des rejets dans l'environnement, des modifications à la conception du projet ou des changements dans les conditions opérationnelles afin de confirmer toute relation de cause à effet entre le projet et la modification de l'environnement.

- L'attribution de **permis, de location et de contrats** consiste tout d'abord à définir les modalités des approbations du projet par les organismes de réglementation et à établir les ententes de location et les contrats. Elle suppose aussi le service de conseil d'expert de la part de l'organisme de

réglementation au promoteur du projet pendant l'étape de conception et de planification et l'examen de l'évaluation environnementale afin qu'ils s'entendent sur l'étude appropriée et la conception du projet, la recommandation des mesures d'atténuation et la conception d'un programme de suivi (s'il y a lieu).

Une fois les activités de suivi entreprises, l'information peut servir à mettre sur pied des mesures d'application ou des modifications aux modalités ou au projet lui-même (le cas échéant). Les dispositions de suivi contenues dans les autorisations, les permis, les licences, etc. peuvent être également mises en oeuvre.

- L'**exécution** comprend l'application des sanctions (par exemple, la restriction d'exploitation, les amendes) pour la non-conformité aux règlements, aux arrêtés ministériels, aux permis et aux autorisations. Les mesures d'application sont prises à partir de l'information provenant de la surveillance de la conformité et des activités de suivi.

De plus, l'information provenant du suivi peut être recueillie et diffusée afin d'améliorer l'efficacité des procédures de l'évaluation environnementale, accroître la capacité de prévision et perfectionner les programmes de surveillance des projets à venir.

5. Enjeux

5.1 Contexte

Pour améliorer la manière dont s'effectue le suivi dans le contexte de l'évaluation environnementale et conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il faut bien comprendre les problèmes et les questions déterminants liés à la mise en œuvre efficace des dispositions de la Loi en matière de suivi. Comme première étape pour acquérir une meilleure compréhension des problèmes ou des principales questions, l'Agence a entrepris un programme de consultation et de recherche indépendant.

Pour définir les problèmes et les questions à l'échelon des ministères et des projets, l'Agence a créé un sous-comité du Conseil supérieur de l'évaluation environnementale en février 1998 (connu sous le nom de sous-comité du suivi). Le sous-comité du suivi est composé de représentants de 14 ministères fédéraux qui ont fourni des conseils et une orientation des activités de l'Agence et partagé des expériences avec l'Agence et d'autres ministères fédéraux. Le sous-comité s'est réuni à dix reprises entre février 1998 et mars 1999. L'Agence a également mené des séances de consultation auprès des membres des comités régionaux d'évaluation environnementale partout au Canada sur la définition des questions. Huit séances de consultation ont eu lieu avec les comités régionaux : Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, Québec, Dartmouth et St. John's.

En plus de ces activités de consultation, l'Agence a également effectué une étude documentaire et commandé une analyse documentaire des éléments de suivi de commissions choisies et d'études approfondies (Gartner Lee Limited, 1998a). L'étude documentaire a donné lieu à la rédaction d'une bibliographie commentée portant sur les questions de suivi et de surveillance. L'analyse documentaire a porté sur les éléments de suivi de neuf (9) études approfondies, quatre (4) évaluations environnementales et examens par des commissions et deux (2) examens par des commissions en vertu de la Loi. L'analyse a permis :

- d'établir l'évolution des exigences des activités de suivi grâce au processus d'examen en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et d'examens choisis en vertu du PEEE;
- de définir les activités de suivi exigées par les autorités responsables et fédérales en vertu de la Loi actuelle et des examens choisis en vertu du PEEE;
- de déterminer les possibilités et les obstacles pour une mise en œuvre efficace des activités de suivi par les autorités responsables et les promoteurs des projets.

5.2 Enjeux définis

Les sections suivantes portent sur les enjeux définis par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, le sous-comité du suivi et l'analyse documentaire. Ces enjeux sont regroupées en trois thèmes établis par le sous-comité :

1. Gestion, rôles et responsabilités
2. Contenu des programmes de suivi
3. Attribution des permis et exécution

La section 5.2.3 résume ces problèmes et ces enjeux en soulignant leurs causes fondamentales et les facteurs contributifs.

5.2.1 Gestion, rôles et responsabilités

Question : *Il existe diverses interprétations des exigences de l'article 38 de la Loi.*

Il n'existe pas de réglementation en matière de suivi et il y a une certaine ambiguïté dans la Loi concernant le suivi. Par conséquent, les autorités fédérales confondent le rôle de l'autorité responsable en l'absence de réglementation en matière de suivi. En vertu de l'article 38 de la Loi, lorsqu'une autorité responsable prend une décision conformément aux alinéas 20(1)a) ou 37(1)a), elle doit, *conformément à toute réglementation à cet effet*, concevoir un programme de suivi qu'elle estime approprié au projet et voir à la mise en œuvre de ce programme. De plus, une autorité responsable doit, conformément à toute réglementation à cet effet, porter à la connaissance du public :

1. sa décision relativement au projet;
2. les mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs, s'il y a lieu;
3. si une médiation ou un examen par une commission a eu lieu, la suite qu'elle entend donner aux recommandations issues des rapports d'examen par une médiation ou une commission et les motifs du rejet d'une recommandation;
4. le programme de suivi élaboré pour le projet;
5. les résultats du programme de suivi.

Les consultations menées par l'Agence révèlent que certaines autorités fédérales considèrent que cet article s'applique uniquement en présence d'une réglementation et, par conséquent, ne conçoivent ni ne mettent en œuvre de suivi.

Question : *La coordination des activités de suivi est souvent insuffisante entre les autorités fédérales.*

Étant donné qu'une autorité responsable est obligée d'assurer l'élaboration d'un programme de suivi qu'elle estime indiquée pour le projet et de veiller à son application, il existe des incertitudes concernant les rôles et les responsabilités de conception et de mise en œuvre du programme et la portée de la souplesse accordée à l'autorité responsable. Cette question porte sur la façon dont une autorité responsable tient compte des conseils d'experts venant d'autres autorités fédérales et des recommandations venant des commissions fédérales et des médiations.

Il n'existe pas de mécanismes réglementaires et une autorité responsable dispose de très peu de mécanismes non réglementaires pour faciliter la coordination des activités de suivi entre les ministères fédéraux ou pour encourager le consensus ou la réalisation d'ententes entre les autorités fédérales. Les contraintes en matière de ressources humaines et financières, les différentes structures organisationnelles des ministères fédéraux et l'absence de procédures, de directives ou d'autres mécanismes officiels ont gêné les efforts de coordination. Malgré l'absence d'expérience à long terme, la consultation auprès des praticiens de l'évaluation environnementale indique que le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale* (c'est-à-dire, le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*) offre peu d'orientation. Le Règlement stipule que les autorités responsables doivent, *après avoir consulté toutes les autorités fédérales* qui répondent à une notification initiale, déterminer ensemble la portée du projet, les facteurs à considérer en vertu de l'article 16 de la Loi et la portée des facteurs à considérer. Cela demande qu'elles déterminent conjointement "la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités" (discrétionnaire pour les examens préalables et obligatoire pour les études approfondies).

Question : *La coordination des activités de suivi dans les évaluations environnementales mettant en cause plusieurs instances est souvent déficiente.*

Bien que l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale repose sur le principe que "les décisions prises conformément au présent accord le seront par consensus et respectueuses de l'engagement à assurer le degré le plus élevé de qualité de l'environnement" (principe n° 8), il n'existe pas d'autres mécanismes officiels ou réglementaires qui exigent explicitement la coordination des activités de suivi entre les autorités fédérales, provinciales et les Premières nations ou qui encouragent le consensus ou l'entente pour ce qui est de la nécessité d'un programme de suivi et ses modalités. Les ententes et les accords d'harmonisation actuels offrent peu d'orientation aux praticiens de l'évaluation environnementale. Cette absence d'orientation, ajoutée à une réticence générale des autorités fédérales et des autres niveaux de gouvernement à participer aux affaires relevant de plus d'une autorité, semble se traduire par de l'incertitude face aux rôles et aux responsabilités de toutes les parties intéressées dans la conception et la mise en œuvre du suivi.

La discordance entre les autorités constitue également un problème. Dans les examens conjoints et selon le projet, une bonne partie du suivi peut être établie à l'échelon provincial. Selon les exigences du permis, plusieurs activités de suivi sont habituellement exigées des autorités fédérales avant le début de la construction. Ces activités vont habituellement des données environnementales à la conception technique détaillée et la surveillance précédant la construction. Puis, une fois la construction amorcée, la surveillance de la construction est souvent requise pour évaluer les prévisions de l'impact et assurer la mise en œuvre et l'efficacité des mesures d'atténuation. Au cours de l'étape opérationnelle, la surveillance du suivi est souvent requise pour vérifier les prévisions des effets environnementaux et l'efficacité continue des efforts d'atténuation. Dans de nombreux cas, les autorités fédérales arrivent à remplir leurs responsabilités de suivi uniquement en s'en remettant aux processus d'attribution des permis provinciaux qui souvent ont lieu après que le processus d'examen de l'évaluation environnementale est terminé et que les autorisations fédérales et les permis ont été délivrés. Les délais et les méthodes d'attribution des permis par étape adoptés par plusieurs instances tendent à forcer les ministères fédéraux à définir les modalités détaillées de suivi pendant le processus d'évaluation environnementale en l'absence d'information de base détaillée ou de résultats provenant de la surveillance de la construction ou des opérations. De plus, peu de ministères fédéraux disposent de procédures pour le transfert des connaissances et des données des équipes d'évaluation environnementale aux responsables de l'attribution des permis et de l'exécution. Il existe peu d'outils ou de mécanismes qui permettent aux autorités fédérales de suivre un projet du début de l'évaluation environnementale et pendant toutes les étapes d'élaboration du projet.

Question : *Les autorités fédérales ne disposent pas de ressources financières et humaines suffisantes pour effectuer le suivi.*

Certains praticiens de l'évaluation environnementale veulent effectuer un suivi mais ont l'impression de ne pas disposer des ressources nécessaires pour le faire. Les ressources ministérielles pour les évaluations environnementales des projets ne comprennent pas actuellement les ressources (financières et humaines qualifiées) nécessaires pour effectuer des programmes de suivi. La budgétisation est souvent inadéquate pour le travail environnemental en sus de l'évaluation environnementale initiale. Le financement des programmes de suivi pour les projets d'immobilisation à l'interne est particulièrement problématique. Il est difficile d'obtenir et de conserver des fonds, en particulier pour des programmes qui peuvent durer plusieurs années. Dans le cas de projets du secteur privé, les promoteurs hésitent à payer plus que nécessaire et sont d'avis qu'ils ne sont pas tenus de financer la recherche sur l'efficacité des mesures d'atténuation. Il existe également un manque de ressources et de mécanismes d'application pour donner suite aux résultats des programmes de suivi qui indiquent que des mesures supplémentaires devraient être prises.

Les autorités fédérales participant aux évaluations environnementales de projets internationaux n'ont pas suffisamment de ressources financières et humaines pour passer à l'action lorsqu'un promoteur étranger ne respecte pas les engagements à l'égard des mesures d'atténuation ou d'activités de suivi précises. Dans certains cas, il peut s'avérer impossible d'effectuer quelque suivi que ce soit.

5.2.2 Contenu des programmes de suivi

Question : *La conception, la mise en œuvre et l'examen des programmes de suivi sont incohérents.*

La définition d'un programme de suivi en vertu de la Loi a été interprétée de diverses façons par les différents praticiens du processus d'évaluation environnementale. Pour compliquer la question, il existe également plusieurs définitions de la surveillance. Bien que le programme de suivi soit clairement défini dans la Loi, la façon dont la définition devrait être opérationnelle en pratique ou transformée en programme est incohérente et, dans certains cas, problématique. Il n'y a pratiquement pas de définition largement acceptée de l'information requise et des activités à mener dans le cadre d'un programme de suivi efficace.

Pour ce qui est du programme de suivi dans les rapports d'études approfondies ou d'examen par une commission, la consultation par l'Agence indique que certains praticiens de l'évaluation environnementale interprètent le suivi comme étant la vérification de la mise en place des mesures d'atténuation mentionnées dans l'évaluation environnementale. Dans de tels cas, aucun des objectifs du programme de suivi décrits dans la Loi n'est atteint (c'est-à-dire, de vérifier la justesse ou de déterminer l'efficacité des mesures d'atténuation). Pour d'autres, le suivi consiste uniquement en des activités de surveillance régulières telles que précisées par le promoteur de l'autorité responsable. Pour d'autres encore, le suivi est fait d'activités en sus de celles qu'un promoteur exigerait régulièrement. Par exemple, le travail relié à l'évaluation de l'impact de la chaleur sur les sols et la végétation en aval des stations de compression et la remise en état à certains endroits de la prairie autochtone en raison du projet Express Pipeline ont été clairement définis comme des programmes de suivi par l'Office national de l'énergie (ONE).

Dans un cas, on a observé que des activités considérées comme des activités de suivi avaient été combinées à des activités de surveillance et d'inspection afin que toutes les activités entreprises soient évidentes pour le public. Par exemple, dans le contexte d'une étude approfondie d'un grand pipeline, l'Office national de l'énergie a déclaré que les programmes d'inspection et de surveillance du projet répondent à la nécessité d'un programme de suivi approprié. De la même façon, dans le contexte du rapport de l'examen conjoint du projet Express Pipeline, la commission a trouvé que les exigences de l'Office national de l'énergie en vertu de l'article 58 du *Règlement sur les pipelines terrestres* respectaient les exigences d'un programme de suivi dans le contexte de la Loi pour ce projet. L'article 58 stipule :

> *58.(1) La compagnie qui obtient l'autorisation de mettre en service un pipeline ou un tronçon de pipeline doit, si les conditions d'un certificat délivré conformément à l'article 52 de la Loi ou d'une ordonnance rendue en vertu de l'article 58 de la Loi l'y obligent, déposer auprès de l'Office, dans les six mois suivant l'octroi de l'autorisation, un rapport sur l'environnement après la construction.*

(2)Le rapport mentionné au paragraphe (1) doit indiquer les questions environnementales qui se sont posées jusqu'à son dépôt et, de plus :

a) préciser les questions qui ont été résolues et celles qui ne l'ont pas été; et

b) décrire les mesures que la compagnie entend prendre quant aux questions non résolues.

(3)La compagnie qui a présenté un rapport sur l'environnement après la construction, conformément au paragraphe (1), doit déposer les renseignements suivants auprès de l'Office au plus tard le 31 décembre suivant chacune des deux premières saisons de croissance complètes après la présentation du rapport :

a) une liste des questions environnementales que le rapport indique comme n'étant pas résolues et de celles qui se sont posées depuis que le rapport a été déposé; et

b) une description des mesures que la compagnie entend prendre quant à toute question environnementale non résolue.

En l'absence d'une définition claire, les praticiens ne s'entendent pas sur la distinction que l'on doit accorder entre ce que l'Office considère comme de la surveillance et ce qui constitue un suivi. Pour l'Office national de l'énergie, le suivi comprendrait clairement les activités qui dépassent ce qu'on considère habituellement comme de la surveillance.

Il n'existe pas de lignes directrices, de normes ni de procédures pour la conception et la mise en œuvre d'un suivi. Peu d'orientation ou de formation officielle ont été offertes par l'Agence et les ministères pour la conception, la mise en œuvre et la révision des programmes de suivi. Les praticiens entretiennent des doutes concernant les attentes et les exigences en fonction de ce qui suit :

- comment décider de la nécessité et de la durée d'un programme de suivi;
- qui devrait assumer les coûts des activités de suivi;
- quels sont les rôles et les responsabilités au-delà de l'esprit de la Loi;
- la conception et la mise en œuvre d'un programme de suivi;
- les facteurs et la portée à considérer;
- les procédures pour tenir compte des prévisions inexactes et des mesures d'atténuation inefficaces;
- les procédures pour obtenir l'engagement communautaire.

Les praticiens ont également reconnu la nécessité d'une orientation et de compromis entre les coûts et le temps investis et les avantages obtenus grâce aux études de suivi.

Les programmes de suivi qui figurent dans les rapports d'évaluation environnementale sont incohérents et renferment bon nombre d'éléments différents dont certains ne répondent pas à la fonction du suivi. L'analyse documentaire a révélé que, selon le projet, les activités d'un promoteur et de l'autorité fédérale qui sont *considérées* comme un suivi sont les suivantes :

- recherche et études supplémentaires;
- vérification des études détaillées de conception technique;
- surveillance environnementale de base;
- attribution de permis environnementaux et rapports environnementaux;
- mesures institutionnelles et engagement public;
- surveillance des effets sur l'environnement;
- surveillance de la conformité et des opérations;
- inspection régulière des activités de construction et rapports afférents;
- recherche et études supplémentaires pour aider à prévoir les impacts à venir et à établir des mesures supplémentaires d'atténuation;
- mise en œuvre de mesures d'urgence.

Dans tous les cas examinés dans l'analyse documentaire, certains éléments des programmes de suivi visent à la fois à vérifier la justesse de l'évaluation environnementale et à juger de l'efficacité des mesures d'atténuation. Par contre, l'objectif principal des programmes de suivi (c'est-à-dire, de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale et de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation) semble varier.

Ces incohérences peuvent venir en partie de la nature des modalités de suivi d'un projet et d'un site donné. Selon le projet et le promoteur, les évaluations environnementales sont effectuées de façon plus ou moins détaillée. Par conséquent, l'objectif et le programme de suivi varient également. Par exemple, les programmes de suivi pour les évaluations environnementales effectuées de manière générale et celles qui se fient considérablement aux données provenant d'une source secondaire pour leur caractérisation environnementale de base ont tendance à porter davantage sur la vérification de la justesse de l'évaluation environnementale (c'est-à-dire, la surveillance des effets sur l'environnement). Les programmes de suivi pour les projets ayant des effets plus nombreux et à plus long terme sur l'environnement régional, où il y a énormément d'incertitude quant à la justesse des prévisions pour l'avenir, tendaient aussi à vérifier la justesse de l'évaluation environnementale.

Par contre, les programmes de suivi dans le cas d'évaluations environnementales qui disposent de données de base environnementales bien définies, de prévisions détaillées de l'impact et de mesures d'atténuation clairement établies semblent plus complets mais portent davantage sur des programmes qui visent à juger de l'efficacité des mesures d'atténuation et à surveiller la conformité aux règlements et aux modalités d'autorisation. De plus, les projets dont les effets sur l'environnement seront à plus court terme et limités géographiquement (c'est-à-dire, les effets qui se produisent habituellement pendant l'étape de la construction), avaient également tendance à concentrer leurs programmes de suivi sur la vérification de l'efficacité des mesures d'atténuation.

Dans l'un des cas examinés, le programme de suivi portait uniquement sur la surveillance des opérations ou de la conformité (c'est-à-dire, le contrôle des effluents, des émissions et des procédés d'exploitation) plutôt que sur la surveillance des effets ou la vérification de l'efficacité des mesures d'atténuation. Une telle démarche suppose que si le projet se déroule comme prévu et reste conforme aux exigences réglementaires, les effets sur l'environnement seront également ceux qui auront été prévus et les mesures d'atténuation intégrées à la conception du projet seront également efficaces. Ce fut le cas du projet de forage des puits de gaz et de pétrole Terra Nova au large des côtes : l'élément principal du programme de suivi visait à faire en sorte que les niveaux de contaminants des rejets réglementés (c'est-à-dire, les boues et les déblais de forage, les fluides, l'eau de refroidissement, le drainage et les émissions atmosphériques) soient conformes aux exigences réglementaires.

Dans l'ensemble, l'absence d'une définition claire de ce qui constitue un programme de suivi et la nécessité de souplesse de la part des promoteurs de projets et de l'autorité fédérale de manière à concevoir des programmes de suivi qui correspondent à chaque projet ont amené des incohérences dans la définition du suivi et de sa mise en œuvre.

Question : *Des études de base médiocres en évaluation environnementale et en évaluation des effets font obstacle à l'efficacité du processus décisionnel relativement au programme de suivi.*

La consultation auprès des praticiens de l'évaluation environnementale indique que la plupart des évaluations environnementales ne traitent pas du suivi ou de la surveillance dans le processus d'évaluation environnementale. Comme on l'a mentionné précédemment, le suivi prend généralement la forme d'un engagement à mener diverses activités qui peuvent avoir un lien plus ou moins direct avec les études de base de l'environnement, les prévisions des effets et les recommandations des mesures d'atténuation contenues dans les rapports d'évaluation environnementale. De plus, les praticiens de l'ÉE consultés par l'Agence ont indiqué que la description du projet et les caractérisations de base de l'environnement contenues dans certaines évaluations environnementales, mais surtout les examens préalables, sont incomplètes ou erronées, ce qui se traduit par des prévisions vagues ou impossibles à vérifier. Même dans les cas où les hypothèses sont vérifiables, l'habileté à mesurer les changements subtils survenus aux conditions de base, étant donné les fluctuations naturelles, semble limitée. Souvent, les données de base pertinentes ne sont pas produites avant la mise en œuvre du projet et, par

conséquent, les impacts reliés au projet ne sont pas connus ou évalués avec suffisamment de certitude pour permettre de décider de la nécessité d'un programme de suivi et de ses modalités. C'est un problème, en particulier, dans le cas des projets de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et d'autres projets internationaux pour lesquels on ne dispose pas d'information de base et dont les coûts pour l'obtenir seraient exorbitants.

Il peut s'avérer également souhaitable d'avoir un programme de suivi pour les modifications apportées au projet, la désaffectation et l'abandon. À moins que le projet ne soit une modification du projet, une activité de désaffectation ou d'abandon, les programmes de suivi contenus dans les évaluations environnementales n'abordent pas habituellement ces étapes du projet parce que bon nombre de praticiens de l'évaluation environnementale et de promoteurs de projets ne peuvent pas ou ne veulent pas s'aventurer à faire des prévisions et à prendre des engagements aussi loin dans le temps. Par conséquent, les autorités fédérales sont limitées dans leur habileté à concevoir des programmes de suivi appropriés à ces dernières étapes du projet et à les incorporer dans les permis de projets et les approbations.

Bien que les programmes de suivi soient nécessairement propres à chaque projet et à chaque site, il existe quelques directives, normes ou procédures pour la conception d'études de base de l'environnement ou de programmes de surveillance des effets. De plus, la science, les outils et les techniques utilisés pour la prévision et l'évaluation des effets environnementaux ne sont pas à point et continuent d'évoluer. C'est le cas, en particulier, des domaines comme l'évaluation des effets cumulatifs, l'évaluation du risque et l'évaluation de l'impact socio-économique. L'Agence et les divers ministères ont offert très peu de formation officielle aux fonctionnaires fédéraux et aux promoteurs de projet pour les aider dans la conception et la mise en œuvre d'études pertinentes. À titre d'exemple, les groupes de travail formés de membres de l'industrie et du gouvernement qui ont étudié les répercussions de l'exploitation minière sur le milieu aquatique au Canada ont conclu à l'absence d'orientation appropriée pour la conception et la mise en œuvre d'un programme de surveillance efficace des effets dans le secteur minier.

Question : *Les connaissances acquises au moyen des évaluations environnementales et des programmes de suivi ne sont pas acquises, partagées et conservées efficacement.*

Bien qu'il existe de nombreux exemples positifs d'études de cas et de recherches rétrospectives menées par l'industrie et les ministères fédéraux portant sur des aspects précis de la pratique de l'évaluation environnementale et de la gestion environnementale, la plupart des autorités fédérales ne disposent pas de méthodes systématiques pour acquérir, partager et conserver les connaissances acquises au moyen des évaluations environnementales et des programmes de suivi. Comme l'a observé le Comité directeur qui a étudié les répercussions de l'exploitation minière sur le milieu aquatique au Canada :

Un nombre considérable d'études sur les répercussions sur le milieu aquatique ont été effectuées par le secteur minier. Cependant, en l'absence d'un schéma national de surveillance, la qualité et la nature des études sur la surveillance du milieu aquatique effectuées au Canada sont variables et le manque de cohérence, même à l'intérieur de mêmes sites, constitue un problème.

Les activités de consultation de l'Agence et l'analyse documentaire ont tous deux indiqué que les autorités fédérales émettent très peu de rapports sur les résultats intérimaires et définitifs du suivi. Lorsqu'un rapport est exigé d'un promoteur, d'une autorité provinciale ou fédérale, ce dernier aboutit généralement dans les mains de la personne responsable du dossier au ministère fédéral. Les résultats ne semblent pas être partagés au sein même du ministère ou ailleurs.

Pour ce qui est des programmes de suivi, les registres publics de chacun des ministères fédéraux et de l'Index fédéral des évaluations environnementales (l'Index) sont deux outils qui servent à cette fin. Certains ministères fédéraux peuvent avoir mis au point d'autres systèmes ou outils. Cependant, le dépôt de l'information au registre public du ministère, comme l'exige la Loi, est incohérent et le recours à l'Index est laissé à la discrétion des intéressés. Comme chaque ministère a établi ses propres procédures pour s'acquitter de sa responsabilité de maintenir un registre public, l'information qui s'y trouve varie donc d'un registre à l'autre. Les sections des formulaires de dépôt au registre qui portent sur le suivi ne contiennent pas suffisamment d'information pour s'avérer un outil utile pour l'acquisition, le partage et la conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales. Ces registres publics servent habituellement d'outil pour le dépôt initial du projet et pour suivre le projet jusqu'à ce que l'approbation soit accordée. L'affichage de l'information sur les mesures d'atténuation, les programmes de suivi et les résultats du suivi après que les approbations ont été accordées se fait de façon sporadique. L'accès électronique par le public aux registres publics des divers ministères est faible ou totalement inexistant.

L'Index fédéral des évaluations environnementales, créé par l'Agence, vise à fournir un accès unique à l'information se rapportant à tous les aspects (qui, quoi, où, quand et pourquoi) d'une évaluation environnementale menée en vertu de la Loi, peu importe l'autorité responsable. Le Commissaire à l'environnement et au développement durable (1998) signale que les responsables des autorités fédérales qui se servent de l'Index le trouvent difficile d'utilisation parce que le système semble lent, peu commode et fastidieux. Comme le souligne le rapport du Commissaire, c'est peut-être pour cette raison que moins de la moitié des 187 projets étudiés au cours de la vérification par le Commissaire ont été déposés à l'Index avant que l'évaluation environnementale ne soit terminée et les décisions prises.

L'Index mis à la disposition du public donne uniquement l'information de base à propos de l'évaluation environnementale sans référence au suivi. Bien que certains éléments de l'Index

puissent faire l'objet d'une consultation électronique, l'Index n'est pas accessible intégralement ou il n'offre pas de lien électronique avec les registres publics des divers ministères fédéraux, ce qui complique l'accès à l'information détaillée. Le rapport du Commissaire appuie la conclusion que même lorsque l'information est entrée de façon adéquate et opportune, l'Index n'est pas aussi utile qu'il le devrait et peut même décourager la consultation.

L'Index ne dispose actuellement d'aucune information de suivi; il est donc difficile de retracer les activités de suivi des promoteurs et des ministères fédéraux dans le temps. À l'heure actuelle, les outils de recherche disponibles dans l'Index ne permettent pas de recherche efficace ni la production de résumés des activités de suivi qui pourraient servir à la préparation de rapports trimestriels et annuels sur les activités de suivi des autorités responsables ou sur des projets individuels ou des groupes de projets.

5.2.3. Attribution des permis et exécution

Question : *Les autorités fédérales éprouvent des difficultés à assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.*

La conception et la mise en œuvre du suivi sont souvent déléguées au promoteur ou à un tiers (par exemple, les inspecteurs, les comités de liaison, les autres autorités fédérales ou provinciales) sans leur fournir les mécanismes appropriés dont dispose l'autorité responsable pour assurer leur réalisation. La plupart des autorités fédérales s'attendent à ce que leurs recommandations sur les mesures d'atténuation et les activités de suivi soient intégrées aux modalités des autorisations, des licences et des permis délivrés par une autorité responsable. Ce n'est pas toujours le cas. Les conseils et l'orientation fournis par les autorités fédérales sont intégrés aux autorisations fédérales, aux licences et aux permis à des degrés divers selon le projet, le ministère et la région. Les autorités fédérales ne reçoivent pas toujours de rétroaction sur les éléments qui ont fait l'objet ou non d'une intégration à l'autorisation d'un projet ni la justification d'une telle intégration. De plus, les ministères ne vérifient pas toujours si leurs recommandations ont été prises en considération.

D'après les activités de consultation et l'analyse documentaire, il semble que les autorités responsables obligées de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires désignées de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* intégreront leurs propres conditions relativement à une autorisation ou à un permis mais ne tiendront pas toujours compte des préoccupations et des exigences des autres autorités fédérales. Bien que les évaluations environnementales examinent un large éventail d'effets environnementaux potentiels, les éléments de suivi compris dans les autorisations et les permis fédéraux ont une portée très restreinte. À titre d'exemple, les autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*, émises par le

ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO), traitent uniquement des questions liées aux problèmes des pêcheries (par exemple, les programmes de contrôle des sédiments, les travaux de drainage des sites et le calendrier de construction) et aux modalités des plans d'indemnisation des répercussions sur l'habitat ou les pêcheries, préparés pour répondre aux exigences de la Politique de gestion de l'habitat du poisson du ministère des Pêches et des Océans du Canada. Cela peut venir en partie du fait que les évaluations environnementales n'ont pas reconnu la nécessité d'effectuer un suivi ou que les répercussions environnementales dans d'autres domaines de préoccupation ont été jugées sans importance. Enfin, certaines autorités responsables peuvent être contraintes par leur propre structure de réglementation et d'attribution de permis.

Peu importe, les objectifs du suivi visant à permettre de vérifier les prévisions effectuées par l'évaluation environnementale et de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation établies dans l'évaluation environnementale ne sont pas entièrement atteints dans la plupart des cas. Dans l'ensemble, bon nombre d'autorités responsables hésitent à inclure des éléments de suivi qui dépassent leurs mandats dans les autorisations et les permis qu'elles délivrent (par exemple, inclure comme condition d'approbation un élément sur les oiseaux migrateurs dans l'autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches*). Lorsqu'une autorité responsable a pour mandat de tenir compte d'une gamme plus large d'effets (par exemple, l'Office national de l'énergie), les éléments de suivi contenus dans ses autorisations et ses permis tiennent compte de cette portée étendue et ont tendance à mieux tenir compte des préoccupations des autres autorités fédérales (Gartner Lee Limited, 1998a).

En plus de la participation au processus d'attribution des permis fédéraux, l'assurance de la conformité avec les engagements de suivi présente également un défi. La Loi ne comporte pas de sanctions mais compte plutôt que les ministères et le promoteur se montreront conscients de leurs responsabilités sociales. Plusieurs ministères n'ont pas le pouvoir d'exiger des garanties financières pour le projet ni les moyens nécessaires de faire appliquer les exigences de suivi en vertu de la Loi. À cause de certaines dispositions de l'évaluation environnementale, les ministères ne disposent pas de pouvoir pour agir lorsqu'un promoteur ne se conforme pas aux engagements qu'il a pris en matière de mesures d'atténuation ou d'activités de suivi. Dans d'autres cas, il peut s'avérer impossible de prendre des mesures pour faire respecter les règlements. Par exemple, dans les cas où la Loi est déclenchée par le financement ou la cession de tout droit foncier relatif aux terres fédérales (par exemple, les projets d'Industrie Canada ou de l'ACDI), les fonds sont dépensés ou d'autres formes d'aide sont fournies à l'avance. Si le promoteur ne respecte pas son engagement en matière de mesures d'atténuation ou de suivi, il n'existe aucun mécanisme pour récupérer les fonds ou les terres accordés ou pour lui retirer d'autres formes d'aide.

Question : *Il y a peu d'incitation à faire le suivi.*

Bien que le public, les promoteurs et les praticiens aient accepté en général la nécessité d'une surveillance de l'environnement dans le processus d'évaluation, une fois l'évaluation environnementale terminée et l'approbation du projet obtenue, il y a peu d'incitation à faire le suivi. Par exemple, les groupes de travail qui étudient les répercussions de l'exploitation minière sur le milieu aquatique au Canada ont dénombré plusieurs cas où des organismes de réglementation avaient demandé une surveillance environnementale comme condition à l'obtention d'un permis mais les organismes n'ont pas bien examiné les résultats ni fourni de rétroaction à jour sur les études (AQUAMIN, 1996). Les séances de consultation de l'Agence ont révélé que le manque de direction et de soutien de la gestion pour le suivi expliquait le manque d'efforts dans ce domaine.

Le manque évident d'incitation à faire le suivi peut aussi relever de l'autorité fédérale qui mène l'évaluation environnementale. Par exemple, il incombe à certaines autorités fédérales de faciliter la croissance et le développement en fournissant les terres, les fonds et d'autres formes d'aide (par exemple, Industrie Canada et l'ACDI). Dans un tel contexte, le suivi (et dans certains cas, tout le processus d'évaluation environnementale) est perçu comme un obstacle à la réalisation du mandat, alourdissant les règlements et le processus administratif tant pour l'organisme de financement que pour celui qui en profite. Dans certains cas, le niveau d'engagement du gouvernement fédéral dans un projet est limité, mais les répercussions environnementales sont importantes. Lorsque l'engagement du gouvernement fédéral est de moindre importance, certaines autorités fédérales sont réticentes à concevoir et à mettre en œuvre un programme de suivi rigoureux qui ne correspond pas au type ou au niveau de son engagement.

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale joue un rôle capital dans l'examen d'une évaluation environnementale (c'est-à-dire, l'étude approfondie ou l'évaluation environnementale pour un examen par une commission), assure le respect des dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, établit le mandat des commissions en vertu de la Loi et coordonne les examens par les commissions. Bien qu'on dispose d'un peu de documentation, il semble que la capacité du ministre de l'Environnement et de l'Agence de s'assurer que le suivi est effectué pour les études approfondies et les examens par les commissions soit limitée. Par conséquent, les autorités fédérales ne sont pas motivées à le faire.

Après la soumission de l'évaluation environnementale finale, l'Agence, par son rôle actuel, ne peut contribuer de façon significative à la mise en œuvre efficace des activités de suivi par les autorités responsables et les promoteurs des projets au-delà des conseils, de l'orientation et de la formation. Le seul mécanisme reconnu dans les études de cas qui permette à l'Agence de surveiller que le suivi est une demande écrite de sa part pour que l'autorité responsable fasse état au ministre de l'Environnement ou à l'Agence de ses activités de suivi après l'obtention de l'approbation de son projet.

Normalement, le ministre de l'Environnement renvoie les projets qui ont fait l'objet d'études approfondies à l'autorité responsable pour qu'elle intervienne en vertu de l'alinéa 37(1)a)(I) de la Loi et il peut décider que, étant donné l'évaluation environnementale et les commentaires du public, le projet ne devrait pas entraîner d'effets environnementaux négatifs importants. Dans la plupart des lettres de renvoi, le ministre recommande que l'autorité responsable (RA) s'assure que les mesures d'atténuation décrites dans l'évaluation environnementale sont mises en œuvre et que l'AR conçoit et met en œuvre un programme de suivi qui pourra vérifier l'efficacité des mesures prises pour atténuer les effets environnementaux négatifs du projet et juger de la justesse de l'évaluation environnementale. La lettre de renvoi indique habituellement que des conditions précises visant à tenir compte des domaines de la réglementation fédérale qui pourraient être touchés soient incluses dans les autorisations et les permis que le promoteur cherche à obtenir. Le ministre ne semble pas disposer d'un mécanisme officiel pour reconnaître et imposer à une autorité responsable ou au promoteur d'un projet l'application réelle des modalités.

Dans un seul des cas d'études approfondies examinés au cours de l'analyse documentaire, le ministre de l'Environnement a indiqué à l'autorité responsable qu'il fallait respecter certaines conditions. Dans le projet de route saisonnière de l'Athabasca, le ministre de l'Environnement a conclu que, à partir de l'information présentée dans l'évaluation environnementale, le projet ne devrait pas causer d'effets environnementaux négatifs importants vu la mise en œuvre des mesures d'atténuation et la conduite d'un suivi. L'autorité responsable a reçu l'autorisation d'approuver avec la garantie que les mesures d'atténuation et les exigences de surveillance seraient mises en œuvre.

5.3 Résumé des questions et des causes fondamentales

Le tableau 1 résume neuf questions et problèmes déterminants, leurs causes fondamentales et les facteurs contributifs (c'est-à-dire, les questions ou les problèmes dépendant du contexte ou du système) en fonction des trois thèmes relevés par le sous-comité du suivi. Un examen de ce tableau indique la présence de plusieurs causes fondamentales communes :

Tableau 1. Sommaire des questions, causes fondamentales et facteurs contributifs

Questions	Causes fondamentales	Facteurs contributifs
Gestion, rôles et responsabilités		
Il existe diverses interprétations des exigences de l'article 38 de la Loi.	• Il n'y a pas de réglementations, directives, normes ni procédures en matière de conception et de mise en œuvre du suivi. • Les autorités responsables ne sont pas certaines de savoir quand un programme de suivi est requis.	• Les interprétations juridiques, par le biais de la jurisprudence, n'ont pas été communiquées adéquatement à toutes les autorités responsables.
La coordination des activités de suivi est souvent insuffisante entre les autorités fédérales.	• Il existe des incertitudes concernant les rôles et les responsabilités de conception et de mise en œuvre du suivi. La portée de la souplesse des autorités responsables est incertaine. • Il n'existe pas de mécanismes officiels ou réglementaires permettant la coordination des activités de suivi, ni de consensus, ni de création d'ententes entre les autorités fédérales qui participent à une évaluation environnementale.	• Les ressources financières et humaines pour effectuer le suivi sont insuffisantes. • La géographie du Canada et les différentes structures organisationnelles des ministères fédéraux freinent les efforts de coordination. • Le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* fournit peu d'orientation.
La coordination des activités de suivi dans les évaluations environnementales mettant en cause de multiples instances est souvent déficiente.	• Il existe des incertitudes concernant les rôles et les responsabilités de toutes les parties intéressées en matière de conception et de mise en œuvre du suivi. • Il n'existe pas de mécanismes officiels ou réglementaires permettant la coordination des activités de suivi, ni de consensus, ni de création d'ententes entre les parties intéressées dans les évaluations environnementales mettant en cause de multiples instances, ni de participation permanente des autorités fédérales dans le processus décisionnel du suivi.	• Les ententes et les accords d'harmonisation fournissent peu d'orientation aux praticiens de l'évaluation environnementale. • Les processus provinciaux d'attribution des permis (c.-à-d., les échéanciers, les étapes d'approbation) freinent la participation du fédéral dans le processus décisionnel du suivi à travers l'élaboration de projet. • La géographie du Canada et les différentes structures organisationnelles des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations territoriales freinent les efforts de coordination.

Tableau 1. Sommaire des questions, causes fondamentales et facteurs contributifs

Questions	Causes fondamentales	Facteurs contributifs
Les autorités fédérales ne disposent pas de ressources financières et humaines suffisantes pour effectuer le suivi.	• La budgétisation est souvent inadéquate pour le travail environnemental en sus de l'évaluation environnementale initiale. • Il existe peu d'outils qui peuvent faciliter le repérage des projets et la coordination des activités de suivi.	• Il est difficile d'obtenir et de conserver les fonds, en particulier pour des programmes de suivi qui peuvent durer plusieurs années. • Les ressources humaines sont affectées pour soutenir les activités de base à l'intérieur d'un ministère fédéral. Les évaluations environnementales et en particulier le suivi ne sont pas considérées comme des activités de base.
Contenu des programmes de suivi		
La conception, la mise en œuvre et l'examen des programmes de suivi sont incohérents.	• Il n'y pratiquement pas de définition largement acceptée de ce que comprend un programme de suivi. • La Loi définit l'objet d'un programme de suivi, mais ne fournit aucune orientation concernant la façon dont la définition devrait fonctionner en pratique. Il n'existe pas de réglementations, de directives, de normes, ni de procédures en relation avec la conception ou la mise en œuvre du suivi. • Peu de formation officielle a été fournie par l'Agence ou les ministères.	• Les programmes de suivi sont nécessairement spécifiques à un projet et à un site et doivent être différents pour chaque projet et promoteur. • Les autorités fédérales exigent de la souplesse dans les décisions à l'égard du besoin et de la conception des programmes de suivi.
Des études de base médiocres en évaluation environnementale et en évaluation des effets font obstacle à l'efficacité du processus décisionnel de suivi.	• La description de projet et la caractérisation de base en environnement comprises dans la plupart des évaluations environnementales sont incomplètes, incorrectes et elles ne sont pas produites avant la mise en œuvre du projet. • Il existe peu de réglementations, de directives, de normes ni de procédures en matière de conception, de mise en œuvre d'étude de base sur l'environnement pour appuyer les programmes de surveillance. • Peu de formation officielle a été fournie par l'Agence ou par les ministères.	• La science et les techniques utilisées pour prédire et évaluer les impacts sur l'environnement ne sont pas arrivées à maturité et continuent d'évoluer.

Tableau 1. Sommaire des questions, causes fondamentales et facteurs contributifs

Questions	Causes fondamentales	Facteurs contributifs
Les connaissances acquises au moyen des évaluations environnementales et des programmes de suivi ne sont pas acquises, partagées et conservées efficacement.	• Les résultats des programmes de suivi ne sont généralement pas partagés avec d'autres ministères ou au-delà. • Le suivi n'est pas effectué systématiquement pour permettre aux connaissances obtenues dans les évaluations environnementales et le programme de suivi d'être acquises et partagées. • Il existe peu de mécanismes pour acquérir, partager et conserver les connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales et programmes de suivi.	• La mise en place de renseignements dans le registre public d'un ministère, tel que prévu par la Loi, est incohérente. • Chaque ministère a créé son propre registre public; en conséquence, l'information contenue dans chacun d'entre eux varie. • La consultation électronique des registres publics individuels des ministères par la population est médiocre. • L'Index semble difficile à utiliser, lent, peu maniable et constituer un gaspillage de temps. • Il n'y a pratiquement pas de renseignements sur le suivi dans l'Index. • Les outils de consultation de l'Index ne permettent pas de recherches efficaces ou la production de résumés sur les activités de suivi.
Attribution des permis et exécution		
Les autorités fédérales éprouvent des difficultés à assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.	• Les autorités fédérales ont tendance à éviter d'effectuer le suivi sur les questions qui dépassent leurs mandats. • Les responsabilités de suivi sont souvent déléguées sans que des mécanismes appropriés ne soient mis en place pour s'assurer qu'ils sont réalisés. • La Loi ne comprend pas de sanctions et de nombreuses autorités fédérales n'ont pas la compétence législative pour appliquer les exigences de suivi en vertu de la Loi. • Il y a peu de mécanismes disponibles qui permettent aux autorités responsables d'agir sur les résultats des programmes de suivi qui montrent qu'une action supplémentaire est requise.	• La définition des mandats de la plupart des autorités responsables est trop étroite. • Il existe peu de précédents ou de mécanismes pour inclure les éléments de suivi au-delà du mandat des autorités responsables. • Le financement et les déclencheurs concernant les terres sont critiques et d'autres formes de soutien sont fournies, mais sans mécanismes disponibles pour récupérer et soustraire et faire exécuter ensuite les engagements de suivi ou les actions sur les résultats.

Tableau 1. Sommaire des questions, causes fondamentales et facteurs contributifs

Questions	Causes fondamentales	Facteurs contributifs
Il y a peu d'incitation à faire le suivi.	• Il y a un manque de direction et de soutien de la gestion pour le suivi. • La capacité du ministre de l'Environnement et de l'Agence à assurer la réalisation du suivi est limitée.	• Le suivi est perçu comme un obstacle à la réalisation de certains mandats ministériels.

Un examen du Tableau 1 révèle qu'il existe plusieurs causes fondamentales communes :

- il n'existe pas de réglementations, de directives, de normes ni de procédures en matière de conception et de mise en œuvre de suivi;
- il existe peu de directives, de normes et de procédures en matière de conception et de mise en œuvre d'études ou de programmes sur l'environnement qui soutiennent le suivi;
- peu de formation officielle sur le suivi fournie par l'Agence ou par les ministères;
- il existe des incertitudes quant aux rôles et aux responsabilités de conception et de mise en œuvre du suivi;
- il n'existe pas de mécanismes officiels ou réglementaires pour permettre un consensus ou la réalisation d'ententes entre les autorités fédérales, provinciales, les Premières nations et les autres parties intéressées qui participent à une évaluation environnementale.

6. Déterminer les options et les outils possibles

Il existe bon nombre d'options et d'outils pour améliorer la façon dont le suivi est réalisé en vertu de la Loi mais la disponibilité des options et des outils met en cause la création ou le changement des éléments suivants :

1. Lois et législation;
2. Réglementation;
3. Directives ministérielles et ententes;
4. Politiques opérationnelles;
5. Lignes directrices, normes et procédures;
6. Programmes et pratiques;
7. Communication et programmes de formation.

La figure 2 précise ces options et ces outils généraux et met en évidence leurs relations hiérarchiques. En s'appuyant sur cette hiérarchie, sur des recherches menées par l'Agence et sur des consultations auprès d'autres ministères fédéraux, le sous-comité a relevé 20 options et outils qui pourraient améliorer la façon d'effectuer le suivi en vertu de la Loi.

Il importe de signaler que ces options et ces outils ne sont pas absolument exclusifs et, selon toute vraisemblance, plusieurs d'entre eux devront être mis en œuvre pour aborder efficacement les questions et les problèmes dégagés en relation avec le suivi. Par exemple, la formation, à l'intérieur de l'Agence et des différents ministères, sera vraisemblablement exigée dans le cadre de toute approche visant à améliorer le suivi. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas nécessaire que les options soient mises en œuvre en même temps. Par exemple, des normes officielles pourraient être mises au point à partir des lignes directrices, après que leur efficacité aura été démontrée et qu'elles seront bien acceptées par le gouvernement et l'industrie. À cet égard, il est peu probable qu'une seule option ou qu'un seul outil puisse permettre d'aborder les questions et les problèmes dégagés. La présente section fournit un éventail d'outils qui permettra de recommander une stratégie ou un plan d'action.

Les options et les outils retenus figurent au tableau 2 de même que les questions ou les problèmes qu'ils sont censés aborder.

Figure 2. Hiérarchie des options et des outils

Lois	Les lois sont établies par le Parlement du Canada. Elles fournissent l'autorité légale de l'activité gouvernementale. On peut promulguer de nouvelles lois ou modifier les lois en place.
Réglementation	Les réglementations sont une législation subordonnée rendue conformément à l'autorité des lois, habituellement par le gouverneur en conseil, mais parfois par d'autres autorités. On peut établir des réglementations ou modifier les règlements en place.
Directives ministérielles et ententes	Les directives et lignes directrices ministérielles énoncent les pratiques déterminées que l'on doit suivre dans le déroulement des activités fédérales. Les ententes constituent l'expression des principes en vertu desquels les ministères et les organismes fédéraux fonctionnent ou agissent de concert avec d'autres instances.
Politiques opérationnelles	Les politiques opérationnelles traduisent les intentions d'un ministère ou d'un organisme ou s'attachent à la réalisation de mandats et d'orientations. Elles peuvent décrire un point de vue sur un sujet précis et fournir une base de prise de décision à un ministère ou à un organisme, et un point de référence pour des conseils, des commissions, des tribunaux. Les politiques opérationnelles établies fournissent la base des directives et des procédures plus précises.
Lignes directrices, normes et procédures	Les lignes directrices, les normes et les procédures définissent les instructions détaillées, les exigences minimales ou les meilleures pratiques pour accomplir une activité qui est autorisée, approuvée ou contrôlée par un ministère ou un organisme.
Programmes et pratiques	Les programmes et les pratiques sont les activités déterminées, menées par un ministère ou un organisme, son mandat, ses politiques opérationnelles, ses procédures. Dans certains cas, des outils sont élaborés pour contribuer au processus de mise en œuvre.
Communication et programmes de formation	La communication et les programmes de formation sont des activités particulières qui peuvent servir à augmenter la sensibilisation, la compréhension et encourager la mise en œuvre efficace de chacun des éléments énumérés ci-dessus.

Tableau 2. Options et outils retenus et questions et problèmes susceptibles d'être abordés

Options et outils	Questions et problèmes abordés
Gestion et clarification des rôles et des responsabilités	
1. Augmentation de la portée du *Règlement sur la coordination fédérale*.	• Coordination inadéquate des activités de suivi entre les autorités fédérales.
2. Élaboration d'ententes auxiliaires en vertu des ententes de collaboration fédérales, provinciales et territoriales.	• Coordination inadéquate des activités de suivi entre les autorités fédérales et dans les évaluations environnementales mettant en cause plusieurs instances.
3. Utilisation volontaire des comités de coordination interministérielle.	• Coordination inadéquate des activités de suivi entre les autorités fédérales et dans les évaluations environnementales mettant en cause plusieurs instances.
4. Utilisation volontaire des comités environnementaux et des comités de liaison.	• Coordination inadéquate des activités de suivi entre les autorités fédérales et dans les évaluations environnementales mettant en cause plusieurs instances.
5. Surveillance de la conformité des activités de suivi des autorités responsables et fédérales.	• Peu d'incitation à effectuer le suivi; • Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi; • Acquisition, mise en commun et conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.
Contenu des programmes de suivi	
1. Amendement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou élaboration d'un règlement sur le suivi.	• Diverses interprétations des dispositions de l'article 38 de la Loi; • Peu d'incitations à effectuer le suivi; • Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi.
2. Directives de l'Agence ou politiques opérationnelles.	• Diverses interprétations des dispositions de l'article 38 de la Loi; • Peu d'incitations à effectuer le suivi; • Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi.
3. Lignes directrices ministérielles.	• Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi; • Études de base médiocres en évaluation environnementale et en évaluation des effets.
4. Élaboration de normes, de codes de pratique ou de protocoles.	• Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi; • Études de base médiocres en évaluation environnementale et en évaluation des effets.
5. Outils liés au suivi pour améliorer les pratiques et les procédures.	• Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi; • Manque de ressources financières et humaines pour mener le suivi; • Acquisition, partage et conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.
6. Amélioration des registres publics et de l'Index fédéral des évaluations environnementales.	• Acquisition, partage et conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.
7. Élaboration et prestation de programmes de formation.	• Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi; • Études de base médiocres en évaluation environnementale et en évaluation des effets; • Acquisition, partage et conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.

Options et outils	Questions et problèmes abordés
Attribution des permis et exécution	
1. Inclusion de conditions axées sur le suivi dans les autorisations, les licences, les permis et les approbations appropriés.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.
2. Élaboration d'une approbation cadre pour les programmes de suivi.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.
3. Ententes, contrats entre les autorités responsables et fédérales, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.
4. Accroissement de l'utilisation des garanties financières.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales; • Manque de ressources financières et humaines pour mener le suivi.
5. Approbations par étape et financement progressif.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales; • Manque de ressources financières et humaines pour mener le suivi.
6. Réaliser des évaluations du suivi des projets.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales; • Acquisition, partage et conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales; • Manque de ressources financières et humaines pour mener le suivi; • Conception et mise en œuvre incohérentes des programmes de suivi.
7. Accroître l'utilisation des inspecteurs en environnement.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales; • Manque de ressources financières et humaines pour mener le suivi.
8. Accroître l'utilisation des sanctions et des amendes pour la non-conformité.	• Assurer la conformité avec les engagements de suivi contenus dans les évaluations environnementales.

7. Description et évaluation des options et des outils

Les sections suivantes fournissent une description (c'est-à-dire, une brève définition) des options et des outils retenus en relation avec le suivi et des exemples pour illustrer ce qui pourrait être fait (par exemple, des exemples de définitions, des critères de détermination du moment où un programme de suivi est nécessaire, des ententes sur la surveillance, des rapports de vérification). Les sections évaluent les avantages et les désavantages des options et des outils. Le tableau 3 relève et définit les critères utilisés dans cette évaluation préliminaire des options et des outils.

Tableau 3. Critères d'évaluation

Critères	Questions déterminantes
1. Applicabilité et souplesse	• Quelles questions aborde cette option? • Quelles évaluations environnementales s'appliquent davantage (c'est-à-dire, les examens préalables, les études approfondies, les examens par des commissions et des médiations)?
2. Compatibilité avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (c'est-à-dire, l'aspect légal)	• L'option peut-elle être mise en œuvre sans modifier la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* actuelle?
3. Compatibilité avec les autres lois et règlements actuels (c'est-à-dire, l'aspect légal)	• L'option peut-elle être mise en œuvre sans modifier les autres lois et les règlements?
4. Moment opportun et mise en œuvre	• Avec quelle rapidité l'option peut-elle être mise en œuvre? • Peut-elle être remplacée ou modifiée à une date ultérieure? • Y a-t-il des initiatives de longue durée d'autres ministères ou d'organismes fédéraux qui peuvent aider à mettre en œuvre la mesure?
5. Efficacité	• Quelle est la probabilité de succès de cette option? • Y a-t-il une probabilité qu'il en résulte une amélioration directe de la qualité de l'environnement? • Y a-t-il des précédents au Canada ou ailleurs? • Y a-t-il des exemples de succès de son utilisation et de sa mise en œuvre?
6. Effet sur les ministères et les organismes fédéraux, les provinces et les territoires (c'est-à-dire, équité, ingérence)	• Que doit-on faire pour mettre en œuvre cette option et qui devrait la mettre en œuvre? • Cela a-t-il des conséquences financières importantes? • Qui en bénéficiera et de quoi bénéficiera-t-il? Est-ce équitable?
7. Effet sur les promoteurs, l'industrie et le public	• Cela a-t-il des conséquences financières pour les promoteurs? • Qui en bénéficiera et de quoi bénéficiera-t-il? Est-ce équitable?
8. Rapport avec les autres options et outils	• Parce que les options et les outils ne sont pas susceptibles d'être autonomes, il est nécessaire de déterminer si une option peut être mise en œuvre indépendamment ou si d'autres mesures sont requises pour l'appuyer?

7.1 Améliorer la gestion et clarifier les rôles et les responsabilités

Les sections suivantes relèvent et décrivent cinq options et outils généraux qui pourraient être utilisés pour améliorer la façon dont les autorités fédérales s'acquittent de leurs rôles et de leurs responsabilités en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* en relation avec le suivi. Dans la plupart des cas, il existe différentes façons de mettre en œuvre une option ou un outil. La présente section relève et décrit ces façons, lorsque c'est possible, mais ne définit pas les rôles et les responsabilités précis des ministères fédéraux et des autres parties intéressées dans le cadre du processus d'évaluation environnementale.

7.1.1 Augmentation de la portée du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*

Le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales des procédures et des exigences en matière d'évaluation environnementale* établit les responsabilités des autorités fédérales quant à la notification et à la réponse en ce qui concerne un projet. Le Règlement n'aborde pas explicitement le suivi, mais exige que les autorités responsables consultent les autres autorités fédérales pour déterminer les facteurs à considérer dans l'évaluation environnementale, et leur portée, conformément à l'article 16 de la Loi.

La portée du Règlement pourrait être augmentée et utilisée de différentes façons pour clarifier les rôles et les responsabilités des ministères et des organismes fédéraux qui participent à une évaluation environnementale. Les différentes façons dont la portée du Règlement pourrait être augmentée sont décrites ci-dessous.

1. Augmenter la portée du Règlement de façon à prévoir explicitement qu'une autorité fédérale (AF), qui demande une évaluation environnementale (ÉE) d'un projet, ou «qui est pourvue des connaissances voulues touchant l'exécution de l'évaluation environnementale», communique officiellement son *intention* d'inclure des modalités d'atténuation ou de suivi dans l'autorisation, la licence, le permis ou l'approbation accordés par une autorité responsable. Dans ce cas, la portée augmentée du Règlement pourrait également :

    - recommander un délai d'exécution à l'intérieur duquel une telle intention devrait être soumise à l'autorité responsable;
    - recommander le mode de présentation par lequel l'AF devrait communiquer son intention d'inclure des mesures d'atténuation ou de suivi en relation avec les modalités;
    - recommander l'expéditeur et le destinataire d'une telle communication (direction et personnel);
    - clarifier les rôles et les responsabilités de l'autorité fédérale qui impose des modalités pour la mise en œuvre du suivi prévue aux modalités.

2. Augmenter la portée du Règlement de façon à accorder l'autorisation à une AR d'établir un comité de coordination interministérielle pour faciliter la participation des autorités fédérales

dans le processus d'examen d'évaluation environnementale et pour déterminer le besoin et la nécessité d'un programme de suivi.

3. Augmenter la portée du Règlement de façon à inclure une procédure par laquelle l'AR consulterait les autres autorités fédérales pour déterminer les facteurs à considérer dans une évaluation environnementale et leur portée, conformément à l'article 16 de la Loi.

4. Augmenter la portée du Règlement de façon à inclure une exigence ou une procédure par lesquelles une AR avertirait les autres AF et le public de son intention d'accorder une autorisation, d'émettre une licence ou un permis et de son intention de solliciter des commentaires.

Cette option part du principe que l'Agence prendrait l'initiative des projets de modifier et de mettre en œuvre le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*. Il faudrait prévoir des pratiques et des procédures pour aider les autorités responsables à administrer ces nouveaux processus. Il est également possible que le personnel ait besoin d'une formation pour améliorer son processus de gestion, ses habiletés de négociation et de résolution de conflits.

7.1.1.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* est en vigueur et des amendements pourraient le rendre compatible avec toutes les autres lois. • S'applique à toutes les évaluations environnementales. • Pourrait fournir à une autorité responsable une définition plus claire quant aux limites de ses pouvoirs discrétionnaires qui s'appliquent en vertu de l'article 16 de la Loi. • Les autorités fédérales partageraient les coûts liés à l'élaboration de la modification du Règlement. • Des contrôles réglementaires additionnels sur la gestion du processus d'évaluation environnementale peuvent être perçus de façon positive par l'industrie et le public comme étant une mesure pour améliorer l'efficacité du processus d'évaluation environnementale. • Fournit un autre mécanisme à l'Agence pour mesurer l'efficacité de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.	• L'élaboration et la mise en œuvre des amendements au Règlement prendraient environ de deux à trois ans. • Peu d'enthousiasme à modifier un règlement dont la promulgation est si récente. • Pas d'efficacité par rapport au coût pour la plupart des examens préalables. La nécessité d'augmenter la portée du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* pour les examens préalables est douteuse. • Ne s'applique pas aux évaluations environnementales menées comme suite à l'effet d'un déclencheur lié au financement et au territoire ou pour des projets réalisés à l'extérieur du Canada (par exemple, les projets de l'ACDI), où seulement une autorité fédérale est généralement associée. Les autorités fédérales ne participent pas à une évaluation environnementale en même temps. • Un règlement normatif peut également diminuer la souplesse et la capacité à innover. • La mise en œuvre peut exiger que le personnel technique accorde plus de temps au processus de gestion plutôt qu'aux questions techniques, ce qui risque d'influer sur la qualité des examens techniques. • L'efficacité est incertaine et dépendra vraisemblablement de la volonté de collaboration et de la capacité des autorités fédérales de se conformer au Règlement.

	• On ne connaît pas les coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre des amendements au Règlement. • La conformité à un règlement trop normatif peut être difficile pour les projets et peut empêcher la participation de l'autorité fédérale à la prise de décision aux étapes appropriées du projet. • Les promoteurs et l'industrie s'opposeraient probablement au recouvrement des coûts liés à l'établissement et au fonctionnement des comités de coordination interministérielle.

7.1.2 Élaboration d'ententes auxiliaires en vertu des ententes de collaboration fédérales-provinciales-territoriales

Certaines ententes de collaboration fédérales-provinciales-territoriales prévoient des dispositions pour l'élaboration d'ententes de collaboration en relation avec les directives et les procédures opérationnelles et l'établissement d'examens conjoints. Par exemple, l'entente de collaboration entre le Canada et la Colombie-Britannique précise au paragraphe 31g) que des ententes auxiliaires peuvent être élaborées en relation avec la coordination des programmes de surveillance de la conformité et de suivi. De plus, la délégation continue de pouvoirs de type provincial sur le territoire et les ressources, du gouvernement fédéral vers les administrations territoriales, et les dispositions sur le pouvoir législatif des autochtones en ce qui concerne la protection de l'environnement et l'évaluation environnementale des terres visées par un règlement, peuvent fournir une occasion importante pour l'élaboration d'autres ententes de collaboration en relation avec tous les aspects du processus d'ÉE, y compris le suivi.

Par conséquent, cette option met en cause l'élaboration d'autres ententes de collaboration pour :

- élaborer et faire accepter les directives fédérales ou les procédures opérationnelles en relation avec le suivi;
- établir un cadre de travail commun sur le contenu prévu des programmes de suivi;
- envisager la possibilité d'aborder les préoccupations d'une instance ou les exigences de suivi au moyen d'autres autorisations, licences et permis;
- aborder la mise en commun de l'information et des données résultant des activités de suivi de projets particuliers par des instances individuelles;
- aborder explicitement les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux ou de l'Agence en ce qui concerne la coordination des programmes de suivi qu'ils mettront en œuvre;
- aborder explicitement le financement de ces activités.

Cette option part du principe que l'Agence entreprendrait la négociation de ces ententes au fur et à mesure des besoins.

7.1.2.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à tous les genres d'ÉE, mais plus efficace par rapport au coût pour les examens préalables de grande envergure, les études approfondies et les commissions mettant en cause une évaluation conjointe. • Fournit un cadre de travail à l'intérieur duquel les rôles et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et des Premières nations seraient clarifiés en fonction de chacun des projets. • Il existe une expérience dans la négociation d'ententes d'harmonisation et d'ententes auxiliaires en vertu de traités et d'ententes sur une revendication territoriale. • Les ententes d'harmonisation ont vraisemblablement contribué à la collaboration fédérale-provinciale-territoriale plutôt qu'au dédoublement des efforts (Commissaire à l'environnement et au développement durable, 1998). • Les coûts liés à l'élaboration d'ententes auxiliaires seraient partagés par les gouvernements fédéral, provinciaux et les administrations territoriales. Les coûts seraient imputés de façon différentielle. • L'élaboration d'ententes auxiliaires n'influe pas directement sur les promoteurs de projets ou sur l'industrie. • Les efforts pour rationaliser et harmoniser le processus d'évaluation environnementale seront probablement bien acceptés par les promoteurs et l'industrie, s'ils contribuent à diminuer le temps et les coûts de l'examen et à clarifier les rôles et les responsabilités.	• Les ententes d'harmonisation ne sont pas courantes dans toutes les instances. Il est probable que des ententes auxiliaires plus détaillées seraient élaborées comme suite aux ententes primaires. La conclusion d'ententes primaires demeurera une priorité. • Les ententes auxiliaires nécessiteraient probablement une clarification initiale des objectifs du gouvernement fédéral en relation avec le suivi, avant d'entreprendre toute négociation avec d'autres instances. • Ne s'applique pas aux projets réalisés à l'extérieur du Canada (par exemple, les projets de l'ACDI). • Il est possible que des ententes générales (par exemple, une déclaration de principes) soient insuffisantes pour aborder les questions mettant en cause de multiples instances. Il faudra peut-être songer à des ententes détaillées, semblables à celles qui sont en voie d'être conclues entre le ministère des Pêches et des Océans du Canada, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario et les Offices de protection de la nature. • Assurer la conformité aux dispositions contenues dans les ententes d'harmonisation peut être difficile en l'absence de mécanismes d'exécution. • Certaines parties intéressées peuvent percevoir l'harmonisation comme un abandon volontaire des responsabilités fédérales et de la capacité d'appliquer uniformément les normes de qualité de l'environnement dans l'ensemble du pays.

Aux termes de l'accord de principe du traité Nisga'a :

2. Les parties négocieront pour tenter d'en arriver à des ententes sur la coordination de toutes les exigences des évaluations environnementales Nisga'a, fédérales et provinciales, et pour éviter le dédoublement lorsqu'un projet est assujetti à plus d'un processus d'évaluation environnementale.

14. Le gouvernement central du Canada et le gouvernement Nisga'a peuvent négocier des ententes au sujet de la responsabilité du gouvernement Nisga'a d'exercer des fonctions de protection de l'environnement déterminées par le gouvernement fédéral.

7.1.3 Utilisation de comités de coordination interministérielle

Cette option met en cause l'établissement d'une coordination interministérielle pour faciliter l'examen de l'évaluation environnementale et la prise de décision en relation avec le suivi. La création de ces comités pourrait être régie par un règlement (voir examen du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* en 7.1.1) ou établie volontairement à l'appréciation de l'autorité responsable, en consultation avec les autres autorités fédérales.

L'augmentation de l'utilisation des comités de coordination interministérielle pourrait être encouragée par chacune des autorités fédérales au moyen de politiques internes ou par l'élaboration de politiques et de procédures internes. Ou bien, l'utilisation de tels comités et la manière dont ils fonctionnent (c'est-à-dire, la composition, les pratiques, les procédures, les rôles et les responsabilités) pourraient être mis en œuvre grâce au *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*, une directive ministérielle, ou élaborés par l'Agence à l'intérieur du cadre de travail d'un protocole d'entente entre les instances.

Ces comités pourraient être créés au début du processus d'évaluation environnementale, avant l'émission des autorisations, des licences, des permis ou durant l'élaboration de projet.

1. Les comités établis au début du processus d'évaluation environnementale pourraient :

    - déterminer les rôles et les responsabilités des autorités fédérales et des autorités responsables à travers le processus d'examen de l'évaluation environnementale;
    - déterminer la nécessité et les exigences d'un programme de suivi (en conformité avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*);
    - participer à d'autres aspects du processus d'examen de l'évaluation environnementale.

2. Les comités créés avant l'émission d'une autorisation, d'une licence ou d'un permis pourraient :

    - négocier avec le promoteur de projet les modalités des autorisations, des licences, des permis ou des approbations fédéraux accordés par une autorité responsable;
    - profiter de la participation du public dans les programmes de suivi;
    - négocier ou administrer les dossiers ou les programmes de garanties financières;
    - établir les rôles et les responsabilités pour les activités de suivi.

3. Les comités créés vers la fin du processus d'évaluation environnementale ou durant l'élaboration de projet pourraient :

    - déterminer les rôles et les responsabilités permanents des autorités fédérales et des autorités responsables dans la mise en œuvre d'un programme de suivi;
    - examiner en détail les programmes de suivi et les résultats des activités de suivi;
    - profiter de la participation du public dans les programmes de suivi;

- administrer les dossiers ou les programmes de garanties financières.

Cette option part du principe que les pratiques et les procédures seraient élaborées pour aider les autorités responsables à administrer les nouveaux processus et qu'une formation pour améliorer le processus de gestion, les habiletés de négociation et de résolution de conflits soit offerte au personnel.

7.1.3.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations environnementales. • Fournit à l'autorité fédérale un meilleur accès à la prise de décision et aux mécanismes officiels pour aborder les questions liées au suivi. • Améliore la communication et la création d'ententes (par exemple, évite les conflits potentiels). • Entièrement compatible avec la Loi et les autres lois. • L'utilisation et la synchronisation de tels comités peuvent être réglementées en vertu de l'augmentation de la portée du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* ou de directives ministérielles. Ou bien, elles peuvent être appuyées, par les politiques, les pratiques et les procédures internes dans chacun des ministères fédéraux et soutenues par un protocole d'entente interministérielle. • Les comités de coordination interministérielle rendraient officiels les processus officieux courants de communication et de consultation entre les ministères fédéraux durant le processus d'évaluation environnementale et le suivi. Il pourrait en résulter une augmentation de l'efficacité. Dans la plupart des cas, des répercussions importantes sur les coûts ne sont pas prévues. • Les comités de coordination ont été utilisés avec succès dans de nombreuses évaluations environnementales fédérales. • L'augmentation de l'efficacité et l'approche d'un point de contact unique de la consultation du gouvernement fédéral seraient vraisemblablement perçues de façon positive.	• Pas efficace par rapport au coût pour les examens préalables de petite taille. • Ne s'applique pas aux évaluations environnementales menées comme suite à l'effet d'un déclencheur lié au financement et au territoire ou pour des projets réalisés à l'extérieur du Canada (par exemple, les projets de l'ACDI), où seulement une autorité fédérale est en cause. • Il est possible que les rôles et les responsabilités de ces comités nécessitent une clarification en ce qui concerne le pouvoir de décision des conseils et des commissions. • L'utilisation de ces comités demeurerait à la discrétion de l'autorité responsable. Peut nécessiter la négociation de protocoles d'entente entre les ministères, de façon globale ou en fonction des projets, ou l'élaboration de politiques, de règles de pratique et de procédures internes appropriées pour encourager leur utilisation et assurer un fonctionnement efficace. • L'efficacité dépendra de la capacité d'une autorité responsable d'établir et de gérer un processus de comité approprié et de financer ce processus. • Les promoteurs et l'industrie s'opposeraient probablement au recouvrement des coûts liés à l'établissement et au fonctionnement des comités de coordination interministérielle.

Exemples de comités de coordination utilisés pour les besoins du suivi

Projet minier Kemess

Le comité d'examen de la mise en valeur des mines du Nord-Est a été établi pour le projet de la mine Kemess afin de soutenir, lorsque nécessaire, la mise en œuvre d'une approche coordonnée pour :

- examiner les demandes de permis, de licences, d'approbations et d'autres autorisations au cours de l'élaboration du projet;
- assurer la surveillance, la présentation de rapports et l'évaluation continue au cours des étapes de construction, de fonctionnement, de démantèlement, de récupération et d'abandon du projet Kemess South.

Projet de passage du détroit de Northumberland

Un comité environnemental a été établi par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour le projet de passage du détroit de Northumberland. Ce comité était composé de représentants de l'initiateur de projet et d'un certain nombre d'autorités fédérales et provinciales. Le comité était responsable de l'examen et de l'acceptation du plan de gestion de l'environnement de l'initiateur de projet et de tous les éléments de ce plan. Le comité a accompli sa tâche avec la participation du public. En tant que ministère responsable, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait la responsabilité de s'assurer que l'initiateur du projet mettait en œuvre le plan de gestion de l'environnement.

Projet de barrage de la rivière Oldman

Une équipe et un comité de l'établissement de la portée de l'évaluation et de suivi ont été créés pour aider la Première nation Peigan à déterminer les questions qui exigeraient une évaluation, une gestion et une surveillance au cours de l'exploitation du barrage de la rivière Oldman. L'équipe et le comité étaient composés de représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, du ministère des Pêches et des Océans du Canada, d'Environnement Canada, de Santé Canada et de la Première nation Peigan. L'objectif du comité consistait à réaliser l'ébauche d'un mandat qui faciliterait l'élaboration d'une entente tripartite entre les gouvernements fédéral et provinciaux et la Première nation Peigan en relation avec le suivi (Peigan et Équipe fédérale, 1998).

7.1.4 Utilisation de comités consultatifs de l'environnement et de comités de liaison

Un autre outil couramment utilisé par les autorités responsables visant à aider à la gestion d'un programme de suivi et améliorer la participation du public aux activités de suivi est la création de comités consultatifs de l'environnement ou de comités de liaison durant le processus d'évaluation environnementale ou durant l'exploitation du projet. En fait, l'utilisation de comités de liaison multilatéraux a été citée par l'industrie minière comme étant l'outil principal pour effectuer le suivi sur les prévisions et les engagements liés à l'évaluation environnementale (AQUAMIN, 1996).

Ces comités sont généralement composés de représentants du promoteur, d'organismes gouvernementaux, des Premières nations et du public. Grâce à sa participation à ces comités, l'autorité responsable s'assure de leur participation continue au projet et peut démontrer plus facilement que le promoteur respecte ses engagements sur le suivi. Les comités ont le mandat de :

- examiner les différents suivis en relation avec les plans et les activités;
- suivre les progrès du suivi;
- examiner les commentaires sur les rapports de suivi;
- dans certains cas, mener des inspections périodiques durant la construction et l'exploitation d'une installation.

Les autorités fédérales peuvent également choisir de ne pas jouer un rôle direct dans le suivi, mais plutôt d'en déléguer certaines parties au promoteur et aux comités de liaison.

7.1.4.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations environnementales. Entièrement compatible avec la Loi et les autres lois. • Un comité rendrait officiels les rôles et les responsabilités de toutes les parties. • Améliore la participation du public à la prise de décision en fournissant un mécanisme officiel pour aborder les questions de suivi. • Améliore la communication et la création d'ententes (par exemple, évite les conflits potentiels). • L'utilisation de ces comités peut être encouragée par le biais de politiques, de pratiques et de procédures dans chacun des ministères fédéraux. • Les comités de liaison ont été utilisés avec succès dans de nombreuses évaluations environnementales fédérales. • Les coûts des comités de liaison pourraient être entièrement assumés par le promoteur. Le partage des coûts est plus probable. • L'augmentation de l'efficacité et l'approche d'un	• Inefficace par rapport aux coûts pour la plupart des examens préalables. • Il est possible que les rôles et les responsabilités de ces comités nécessitent une clarification en ce qui concerne le pouvoir de décision des conseils et des commissions. • L'utilisation des comités demeurerait à l'appréciation de l'autorité responsable. Peut nécessiter la négociation de protocoles d'entente entre les ministères, de façon globale ou en fonction des projets, ou l'élaboration de politiques, de règles de pratique et de procédures internes appropriées pour encourager leur utilisation et assurer un fonctionnement efficace. • Il existe peu d'expérience sur l'efficacité des comités de liaison dans la conception et la mise en œuvre du suivi. • Niveau de contrôle réduit sur la prise de décision et sur la capacité des autorités fédérales à fournir une expertise.

point de contact unique pour l'information sur le suivi seraient vraisemblablement perçues de façon positive par les autorités fédérales.	• Il est possible qu'il faille prévoir une aide financière pour la participation des parties intéressées externes. • Les promoteurs et l'industrie s'opposeraient probablement au recouvrement des coûts liés à l'établissement et au fonctionnement des comités de coordination interministérielle.

Projet de mines de diamants de BHP

On a créé un comité de l'environnement ou de liaison qui ne comprenait pas de personnel du gouvernement ni d'organisme de réglementation pour la mine de diamants de BHP. Dans ce cas, le promoteur de la mine a établi une agence de surveillance indépendante, comprenant des représentants de l'université, des autochtones et des membres de la collectivité, pour examiner le programme de surveillance environnementale de façon continue. Le groupe d'examen se composait de quatre membres ayant une expertise particulière en génie de l'environnement, en faune, en sports nautiques et en écologie; deux des membres provenaient de la communauté autochtone et un membre représentait le public. Le groupe ne comprenait pas de personnel du gouvernement ni d'organisme de réglementation. Son rôle consistait à :

- fournir un examen indépendant du programme de surveillance pour assurer la qualité et l'adéquation du programme d'échantillonnage;
- examiner particulièrement l'échantillonnage de terrains et les procédures expérimentales pour assurer le contrôle et la vérification de la qualité;
- parcourir le projet et mener une étude de reconnaissance environnementale sur les lieux une fois par année;
- fournir un rapport sur une vue d'ensemble et un rapport d'évaluation environnementale à l'examen des organismes gouvernementaux intéressés et au public.

7.1.5 Surveillance de la conformité des activités de suivi des autorités responsables et fédérales

L'alinéa 63(2)d) de la Loi permet à l'Agence d'«examiner l'application du processus d'évaluation environnementale par les autorités responsables et en faire rapport au ministre». Cette option met en cause l'application d'un cadre de travail ou d'une approche de la surveillance de la conformité par l'Agence à l'égard des programmes de suivi des autorités responsables et encourage la mise en œuvre du suivi. Dans ce cas, l'Agence mettrait en valeur un cadre de travail pour la collecte de renseignements et la mise au clair des activités de suivi par les autorités responsables ou pour les projets. L'Agence «fait usage, en tant que de besoin, des installations et services des ministères et organismes fédéraux» et encourage l'application de son cadre de travail de manière coopérative (Article 64 de la Loi).

L'Agence s'affaire actuellement à concevoir et à mettre à l'épreuve un cadre de travail sur la surveillance de la conformité comme modèle à utiliser par les ministères et les organismes fédéraux pour vérifier leur conformité à la Loi. Le cadre de travail s'appuie sur des principes et des approches normalisés utilisés pour mener des examens de l'administration fédérale, y compris l'évaluation des programmes et les vérifications intégrées. Un document d'information en relation avec la surveillance de la conformité (David Redmond et Associés, 1998) indique les grandes lignes d'une variété de manières au moyen desquelles les autorités responsables pourraient entreprendre de telles vérifications. Ce rapport propose que :

- une *évaluation de programme* soit entreprise de l'ensemble du programme d'évaluation environnementale à tous les trois ou cinq ans (par exemple, les projets d'évaluation environnementale);
- des *révisions à mi- mandat* des éléments particuliers de l'évaluation environnementale (par exemple, la mise en œuvre de mesures d'atténuation ou de conformité avec les modalités) soient entreprises à tous les ans ou aux trois ans;
- des *examens ciblés* des questions particulières qui posent problème soient entrepris au besoin (par exemple, le suivi sur les croisements de pipelines, les projets des routes et des ponts, les techniques à faible émission de NOx aux stations de compression).

Cet outil ne met pas en cause la collecte de renseignements ni l'évaluation des effets d'un projet sur l'environnement (c'est-à-dire, le fait de mener un suivi), mais il met plutôt en jeu la collecte des renseignements sur le processus de suivi pour aider l'autorité responsable à s'acquitter de ses responsabilités liées au suivi. Par exemple, le cadre de travail actuel sur la surveillance de la conformité aiderait l'autorité responsable à répondre aux questions suivantes :

- Y avait-il une politique de suivi clairement définie?
- Définissait-elle les responsabilités du personnel de gestion et d'évaluation environnementale?
- Fournissait-elle suffisamment d'orientation pratique sur la manière de mettre en œuvre la politique?
- Quels suivis étaient menés?
- À quelle fréquence le suivi était-il effectué?

Cette option part du principe qu'un tel programme de surveillance de la conformité serait mis en œuvre au moyen de protocoles d'entente ou de comités de coordination interministérielle. On élaborerait des directives et des procédures pour mener les vérifications de la conformité afin de soutenir les programmes de surveillance de la conformité. Les directives et les procédures s'appuieraient sur la réglementation, les directives ou les normes en relation avec le contenu du suivi pour fournir un point de référence au processus de vérification.

7.1.5.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations environnementales, en particulier les examens préalables. • Mesure le rendement en ce qui concerne la conformité à la Loi ou aux directives et aux normes fédérales. • Soutient l'approche d'autoévaluation adoptée par la Loi. • La Loi permet à l'Agence « d'examiner l'application du processus d'évaluation environnementale par les autorités responsables et en faire rapport au ministre». • La surveillance de la conformité peut encourager les autorités fédérales à mettre en œuvre le suivi pour les projets individuels et à prendre des procédures de mise à exécution. Fournit une incitation. • L'évaluation de programme est un outil accepté dans toute l'administration fédérale. • Fournit un mécanisme pour améliorer les pratiques et les procédures de suivi.	• N'aide pas les autorités responsables et fédérales à mener le suivi. • L'efficacité demeure indéterminée. Les fonctions centralisées de vérification sont utilisées dans toute l'administration fédérale mais n'ont pas été appliquées à l'administration de la Loi. • La mise en valeur du potentiel dans les ministères fédéraux peut être nécessaire pour mener des vérifications du suivi sur des projets et des questions scientifiques et hautement techniques.

7.2 Améliorer le contenu des programmes de suivi

7.2.1 Amendement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou élaboration d'un règlement sur le suivi

Le paragraphe 59a) de la Loi permet au gouverneur en conseil d'établir un règlement prévoyant des dispositions en vertu de la Loi et, en général, donnant suite aux intentions et aux dispositions de la Loi. Par conséquent, cette option met en cause l'amendement de la Loi ou l'élaboration d'un règlement sur le suivi prévoyant entre autres choses une définition plus claire du suivi, de la nature et du contenu d'un programme de suivi.

À cause de la nature particulière des évaluations environnementales et de l'emplacement des projets, un règlement ne doit pas être normatif à l'égard des détails techniques d'un programme de suivi. Ce point de vue a été mis en évidence dans un rapport récent publié par le comité directeur d'AQUAMIN, examinant les répercussions de l'exploitation minière sur le milieu aquatique au Canada. Son rapport final (1996) fait savoir que :

les programmes de surveillance doivent être taillés sur mesure, selon les exigences et les priorités de chaque emplacement, pour être efficaces et écologiquement valables. Cela exige que toute ligne directrice ou règlement fédéral établissant une approche de surveillance des effets sur l'environnement permettent des décisions en fonction de l'emplacement et évite les détails normatifs.

Par conséquent, il peut être nécessaire que l'amendement apporté à la Loi en relation avec le suivi ou un règlement soient limités à la description de la structure globale d'un programme de suivi et à ses éléments obligatoires (par exemple, les exigences minimales) et discrétionnaires (par exemple, les exigences propres à l'emplacement) sans égard au projet. À la fois, les éléments obligatoires et discrétionnaires pourraient être définis pour différentes évaluations environnementales (par exemple, les examens préalables, les études approfondies, les commissions d'examen et les médiations).

Afin de fournir une meilleure définition du suivi et d'aider les promoteurs et les autorités responsables à structurer leurs activités de suivi, la Loi pourrait être amendée ou un règlement pourrait être élaboré pour déterminer un cadre de travail global ou des exigences relatives aux programmes de suivi et aux programmes connexes. La Loi amendée ou un règlement élaboré pourraient également être structurés pour aborder les défis particuliers que les praticiens en évaluation environnementale doivent affronter à l'extérieur du Canada. Pour chacune de ces activités de surveillance, la Loi ou un règlement pourraient déterminer lesquels parmi les points suivants sont des exigences obligatoires ou discrétionnaires d'un programme de suivi :

- un énoncé des objectifs d'un programme de surveillance;
- un plan d'exécution pour la collecte des données selon la phase d'un projet (par exemple, la préparation des travaux, la construction, l'exploitation, la désaffectation et les activités suivant la fermeture);
- les sujets et les paramètres à surveiller, et les critères et les justifications utilisés dans la sélection;
- la fréquence et l'emplacement géographique et l'étendue de la surveillance et la justification de l'emplacement géographique et de l'étendue;
- les mécanismes de communication et les procédures à suivre;
- les approches et les méthodes pour surveiller les effets cumulatifs, y compris l'intégration des résultats de la surveillance à d'autres aspects du projet ou à d'autres projets qui peuvent produire des effets environnementaux cumulatifs;
- le rôle des experts indépendants, des organismes gouvernementaux, des collectivités et des utilisateurs de ressources renouvelables dans les programmes de surveillance;
- un programme de surveillance conjoint établi dans le but de surveiller les effets cumulatifs;
- les procédures ou les critères de performance pour évaluer l'exactitude de l'évaluation environnementale, l'efficacité des programmes de surveillance, les mesures d'atténuation et pour déterminer la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'atténuation d'urgence ou des mesures correctives;
- la gestion officielle, le système et la structure de gestion de l'information administrative;
- l'analyse de l'enregistrement de l'information et les systèmes de recherche documentaire et les mesures d'assurance et de contrôle de la qualité;

- une description détaillée de tous les modèles informatiques, utilisés pour contribuer aux prévisions garantissant que les modèles sont crédibles, qu'ils sont appliqués avantageusement et correctement et que la documentation de toutes les méthodes de mesure et des données pertinentes est rigoureuse et impartiale;
- les protocoles de documentation, de communication et de distribution de l'information aux parties concernées;
- les mesures institutionnelles et les capacités d'effectuer la surveillance à l'extérieur du Canada.

De plus, on pourrait amender la Loi ou établir un règlement sur le suivi pour habiliter une autorité responsable à :

- percevoir, réclamer et administrer des fonds en ce qui concerne l'atténuation et le suivi;
- imposer des frais pour recouvrer les coûts liés à la gestion des examens et des programmes de suivi;
- imposer des sanctions et des amendes dans les cas de non-conformité;
- imposer des obligations de rendre compte (par exemple, les rapports annuels à l'autorité responsable sur l'état des programmes de suivi).

7.2.1.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Le gouverneur en conseil a la compétence législative d'élaborer un règlement sur le suivi. • Les amendement législatifs ou le règlement pourraient être structurés pour s'appliquer à toutes les évaluations environnementales ou se concentrer sur des évaluations environnementales particulières (par exemple, les examens préalables et les études approfondies) et inclure des points obligatoires et discrétionnaires pour chacune d'entre elles. • Les amendements législatifs ou le règlement établiraient une norme minimale et en feraient une exigence du processus d'évaluation environnementale. • Les amendements législatifs ou le règlement seraient probablement efficaces pour améliorer la cohérence et la qualité des programmes de suivi en organisant un cadre de travail et des exigences minimales pour les documents d'évaluation environnementale. • Des contrôles additionnels sur le processus d'évaluation environnementale peuvent être perçus de façon positive par l'industrie et le public comme étant une mesure pour améliorer la clarté et la certitude décisionnelle en relation avec les	• L'élaboration et la mise en œuvre des amendements législatifs nécessiteraient au moins deux ou trois ans. • Le règlement était perçu comme un mécanisme approprié pour améliorer le contenu des programmes de suivi par un petit nombre de représentants du sous-comité du suivi, puisqu'un règlement normatif peut effectivement (selon la rigueur des normes) altérer la souplesse d'une autorité responsable et d'une autorité fédérale et la capacité du promoteur à innover. • Le coût d'élaboration et de mise en œuvre du règlement n'est pas déterminé. • Les amendements législatifs ou le règlement ne font pas disparaître la nécessité de directives et de normes plus détaillées, de programmes de formation et d'autres outils. • La conformité à un règlement trop normatif peut s'avérer difficile dans tous les projets et pour certains promoteurs. • La conformité à un règlement peut s'avérer impossible pour les projets réalisés à l'extérieur du Canada, en raison des déclencheurs et de la nature des promoteurs de projets.

exigences de l'évaluation environnementale. • Les amendements législatifs ou le règlement pourraient fournir des compétences additionnelles à une autorité responsable en relation avec les garanties financières, le recouvrement des coûts et les mesures d'exécution.	• Les amendements législatifs ou un nouveau règlement augmentent le risque de poursuites judiciaires.

Cadre de travail du suivi d'Environnement Canada

Un cadre de travail pour les programmes de suivi est déjà bien établi parmi certains promoteurs et praticiens de l'évaluation environnementale. Par exemple, Environnement Canada favorise l'élaboration d'un plan de gestion de l'environnement dans la région de l'Atlantique qui fournit des détails sur la façon de réduire au minimum et d'éviter les incidences environnementales. Un tel plan propose généralement une stratégie d'atténuation, un plan de protection de l'environnement, un programme de surveillance de la conformité, un programme de surveillance des effets environnementaux et un plan des mesures d'urgence.

7.2.2 Directives ou politiques opérationnelles de l'Agence

L'article 58 de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* permet au ministre de l'Environnement d'établir des directives et des codes de pratiques concernant l'application de la Loi et des règlements. Plutôt que d'amender la Loi actuelle ou d'élaborer un nouveau règlement, des lignes directrices liées au suivi ou des politiques opérationnelles émanant de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale pourraient fournir l'orientation requise aux promoteurs, aux autorités fédérales et aux commissions en relation avec le cadre de travail ou la structure d'un programme de suivi et la nature du contenu d'un programme de suivi.

En plus des éléments décrits à la section 7.2.1, des lignes directrices de l'Agence pourraient également être élaborées pour une variété d'autres aspects de l'évaluation environnementale reliés au suivi :

- décider de la nécessité d'un suivi;
- établir et assurer le fonctionnement des comités de coordination interministérielle ou des comités de liaison ou des comités consultatifs;
- administrer les garanties financières;
- faire des recommandations aux commissions.

Directives sur l'établissement de la nécessité d'un suivi

Les directives ou les politiques opérationnelles émanant de l'Agence ou de ministères pourraient déterminer les critères ou le processus pour déterminer la nécessité d'un programme de suivi pour les examens préalables, les études approfondies, les commissions et les médiations. Le suivi peut être réalisé pour les projets ayant une ou plus d'une des caractéristiques suivantes :

- information environnementale de base insuffisante;
- la durée du projet est telle que les conditions environnementales de base sont incertaines;
- utilisation d'une technologie nouvelle ou non probante;
- utilisation de mesures d'atténuation nouvelles ou non prouvées, ou utilisation d'une mesure d'atténuation pour une nouvelle situation environnementale;
- l'échec des mesures d'atténuation peut avoir des effets importants sur l'environnement;
- la prévision des effets s'appuie sur des techniques ou des modèles d'évaluation nouveaux ou non prouvés;
- les modifications du calendrier ou de l'emplacement des projets peuvent avoir des effets sur l'environnement;
- il existe une possibilité d'effets cumulatifs sur l'environnement;
- les préoccupations du public sont notables;
- il y a une divergence d'opinion dans le milieu scientifique au sujet des effets potentiels.

Lignes directrices sur la formation et le fonctionnement des comités

On pourrait établir des lignes directrices ou des politiques opérationnelles pour fournir une orientation au personnel de l'AR, en relation avec les conditions de l'établissement et de l'utilisation efficace des comités de coordination interministérielle et des comités consultatifs ou de liaison en fonction des projets. Ces lignes directrices pourraient :

- définir le mandat des comités dans le contexte du suivi;
- définir les circonstances où ces comités devraient être considérés. Par exemple, une AR pourrait être encouragée à établir un comité interministériel pour concevoir et mettre en œuvre le suivi des études approfondies et des examens par une commission. Dans le cas des examens préalables, cette décision pourrait être laissée à l'appréciation de l'AR. Dans le même ordre d'idées, une autorité responsable pourrait encourager la création de comités consultatifs ou de liaison pour effectuer le suivi dans les cas où les préoccupations du public sont suffisamment importantes, ou lorsqu'un comité de liaison avait été préalablement créé pour l'évaluation environnementale du projet;
- définir les circonstances en vertu desquelles une AF pourrait demander qu'un comité soit établi et préciser les obligations afférentes de l'autorité responsable. Par exemple, une AF pourrait demander qu'un comité soit créé lorsque la contrainte temporelle est suffisamment grande pour terminer un examen d'évaluation environnementale ou dans les cas où des questions potentielles importantes doivent être résolues par de multiples instances;
- définir le rôle de l'Agence à l'égard des comités de coordination ou de liaison. Par exemple, l'Agence pourrait favoriser la mise en place d'un processus de comité de coordination

interministérielle, comme elle le fait actuellement pour les commissions, et fournir une expertise sur le processus d'évaluation environnementale et sur la Loi;
- définir le rôle de la participation du public;
- définir une procédure de résolution des différends.

Lignes directrices sur l'administration des garanties financières, des contrats et des ententes

On pourrait établir des lignes directrices ou des politiques opérationnelles pour fournir une orientation à une autorité responsable en relation avec l'administration des garanties financières, des contrats et des ententes qui soutiennent les activités de suivi. Ces directives pourraient déterminer :

- les pouvoirs législatifs des ministères fédéraux;
- les principes et les définitions;
- les activités pour lesquelles on pourrait exiger des garanties financières, des contrats et des ententes;
- les formes de garanties financières, de contrats, d'ententes et de procédures pour leur administration;
- les procédures pour déterminer la valeur des garanties financières requises;
- la nécessité d'examens périodiques;
- les mesures correctives en relation avec l'inexécution.

Lignes directrices sur les commissions d'examen

On pourrait établir des lignes directrices ou des politiques opérationnelles pour fournir une orientation au personnel de l'Agence dans l'établissement du mandat de la commission ou fournir cette orientation directement à la commission elle-même en ce qui concerne ses rôles et ses responsabilités en relation avec la présentation de recommandations liées au suivi. Par exemple, les directives des commissions pourraient préciser que les recommandations faites par une commission devraient :

- s'adresser à une partie en particulier (c'est-à-dire, un promoteur, une autorité fédérale, une autorité provinciale);
- être cohérentes avec le mandat de la partie à qui la recommandation est adressée;
- être en mesure d'être adaptées aux modalités pour obtenir les autorisations, les licences et les permis fédéraux ou ceux d'autres instances (s'il y a lieu);
- fournir un délai d'exécution de mise en œuvre;
- préciser les exigences des besoins en information et les obligations de rendre compte (s'il y a lieu);
- préciser les exigences en ce qui concerne la consultation et la participation du public (s'il y a lieu).

7.2.2.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Le ministre de l'Environnement et l'Agence ont le pouvoir législatif pour élaborer des lignes directrices et des politiques opérationnelles en relation avec le suivi. Il n'y a pas de modifications requises à la Loi. • L'élaboration et la mise en œuvre des directives et des politiques peuvent être entreprises plus rapidement qu'avec un règlement. • La portée des lignes directrices et des politiques pourrait être suffisamment étendue et inclusive pour aborder de nombreuses questions liées au suivi. Elles peuvent être structurées pour s'appliquer à toutes les évaluations environnementales et centrées sur des évaluations environnementales particulières (par exemple, les études approfondies). • Les lignes directrices sont des outils d'usage courant et bien acceptées qui rendent officielles les meilleures pratiques courantes et qui ne fixent pas de norme minimale. • Des exemples de lignes directrices de suivi existent dans de nombreuses instances. • Les directives et les politiques seraient probablement propices à améliorer la cohérence et la qualité des programmes de suivi, par l'établissement d'un cadre de travail commun et de meilleures pratiques de références pour les documents d'évaluation environnementale. • Les lignes directrices et les politiques étaient perçues comme étant un mécanisme approprié pour améliorer le contenu des programmes de suivi par un grand nombre des représentants du sous-comité du suivi puisqu'elles ne sont pas susceptibles d'altérer la souplesse d'une autorité responsable ou d'une autorité fédérale et la capacité du promoteur à innover. • Une orientation additionnelle peut être perçue positivement par l'industrie et le public comme étant une mesure d'amélioration de la clarté et de la certitude décisionnelle en relation avec les exigences de l'évaluation environnementale. • Les lignes directrices et les politiques peuvent être soutenues par des directives et des normes plus détaillées, des programmes de formation et d'autres outils.	• Les lignes directrices et les politiques opérationnelles ne sont pas perçues comme ayant force de loi et n'ont pas toujours force exécutoire. • Les coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des directives et des politiques sont indéterminés mais on prévoit qu'ils seront inférieurs à ceux des amendements législatifs ou d'un règlement. • Les lignes directrices ne fourniraient aucune compétence additionnelle à l'autorité responsable en relation avec les garanties financières, le recouvrement des coûts ou les mesures d'exécution. Il faudrait prévoir d'autres amendements législatifs pour aborder ces questions. • Les lignes directrices ne fournissent pas de mécanisme pour l'acquisition, le partage et la conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.

Exemple tiré d'une autre instance

L'armée des États-Unis a élaboré une série de cinq conditions et exigences qui déclencheraient la nécessité d'un suivi, en ce qui concerne la surveillance de la conformité et des effets sur l'environnement. Si une seule de ces conditions est en place, cela nécessiterait la surveillance de la conformité et des effets sur l'environnement. Si aucune de ces conditions n'existe, cela limiterait le suivi à la surveillance ou à l'exécution de la conformité.

1. **Exigences juridiques :** • La surveillance est requise par la Loi.
2. **Ressources protégées :** La surveillance est requise pour les activités qui touchent les espèces menacées, répertoriées par le fédéral ou par l'État; les lieux historiques; les zones de nature protégée et les rivières touristiques et les autres ressources publiques ou privées protégées par la loi.
3. **Controverse environnementale majeure :**• La surveillance doit être entreprise pour les actions ou les mesures d'atténuation qui font encore l'objet d'un désaccord scientifique de préoccupation publique.
4. **Résultat indéterminé de l'atténuation :**• Le promoteur doit savoir si la mesure prise a obtenu du succès, avec confirmation par une opinion d'expert.
5. **Modification des conditions :**• Les solutions de rechange à la situation environnementale ou aux activités du projet exigeront la préparation d'une évaluation additionnelle des effets et une surveillance additionnelle.

7.2.3 Lignes directrices ministérielles

Dans le contexte d'un cadre de travail global pour l'élaboration d'un programme de suivi établi en vertu de la Loi, d'un nouveau règlement ou de lignes directrices de l'Agence et des lignes directrices de suivi plus précises ou techniques pourraient également être émises par des autorités fédérales individuelles ou regroupées. Ces directives pourraient être élaborées par plusieurs organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, avec ou sans la participation de l'industrie et des organisations non gouvernementales. Le niveau de détail de ces directives pourrait varier mais il déterminerait les exigences techniques et scientifiques et les exigences procédurales d'un ministère dans la conception et la mise en œuvre de programmes de suivi pour :

- des projets particuliers (par exemple, les directives sectorielles);
- des programmes de suivi (la surveillance de base, la surveillance des effets sur l'environnement);
- des effets particuliers sur l'environnement (par exemple, la qualité de l'eau).

Ces lignes directrices ministérielles viseraient à :

- ✓ mettre en évidence l'importance des activités de suivi dans le contexte de l'évaluation environnementale;
- ✓ regrouper l'information sur les lois, la réglementation et les normes fédérales, provinciales et des autres législations applicables;
- ✓ fournir une définition des principaux termes;
- ✓ offrir un point de référence commun et généralement accepté sur les besoins en information pour la conception des différentes activités de suivi des projets soumis à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;
- ✓ relever les approches de rechange et les approches préférées pour la collecte et l'analyse des données;
- ✓ recommander les structures de rechange et les structures préférées et les modalités de rapport des programmes de suivi;
- ✓ offrir, dans les annexes, des renseignements additionnels pertinents à l'évaluation environnementale et aux programmes de suivi de projets grâce à la présentation d'études de cas.

7.2.3.1 Avantages et inconvénients

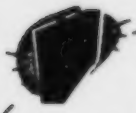
Avantages	Inconvénients
• Les autorités fédérales ont le mandat d'élaborer des lignes directrices et des politiques opérationnelles en relation avec le suivi. Il n'y a pas lieu de modifier la Loi. • L'élaboration et la mise en œuvre des lignes directrices et des politiques peuvent être entreprises dans un court délai. • Les lignes directrices ministérielles peuvent être élaborées à l'interne et l'ampleur de l'apport peut correspondre aux ressources disponibles et aux priorités. Ou bien, l'élaboration des directives peut être déléguée. • De nombreuses lignes directrices et politiques pourraient être élaborées pour aborder les questions précises afférentes au suivi. • Les lignes directrices sont des outils d'usage courant et bien acceptés qui rendent officielles les meilleures pratiques courantes et qui ne fixent pas de norme minimale. • Des exemples de lignes directrices existent dans de nombreuses instances pour différents projets et secteurs. • Les lignes directrices et les politiques seraient probablement propices pour améliorer la cohérence et la qualité des programmes de suivi en établissant les meilleures pratiques de références pour les	• Les lignes directrices ne sont pas perçues comme ayant force de loi et n'ont pas toujours force exécutoire. • Les lignes directrices élaborées individuellement par des ministères peuvent donner lieu à des approches ou à des exigences incohérentes pour les autorités fédérales. • Le coût d'élaboration et de mise en œuvre des lignes directrices est indéterminé et peut varier selon l'étendue et les exigences de la consultation. • Il y aura peut-être lieu de modifier certaines lois sur l'environnement pour la mise en œuvre des lignes directrices. • Les lignes directrices ne fournissent pas de mécanisme pour l'acquisition, le partage et la conservation des connaissances obtenues au moyen des évaluations environnementales.

documents d'évaluation environnementale. • Les lignes directrices et les politiques amélioreront le contenu des programmes de suivi et n'altéreraient probablement pas la souplesse d'une autorité fédérale et d'une autorité responsable ni la capacité du promoteur à innover. • Il existe des possibilités d'élaborer des directives qui utilisent une approche axée sur le consensus touchant toutes les parties intéressées sur une question particulière. • Une orientation additionnelle serait perçue positivement par l'industrie et le public comme étant une mesure pour améliorer la clarté et la certitude décisionnelle en relation avec les exigences d'évaluation environnementale. • Les lignes directrices et les politiques peuvent évoluer vers des normes, des protocoles ou des codes de pratique plus officiels à l'avenir lorsqu'elles seront mieux acceptées et qu'elles seront utilisées couramment.	

Principes directeurs de la surveillance des effets sur l'environnement

Le rapport AQUAMIN rapporte des principes directeurs, proposés pour l'élaboration de programmes de surveillance des effets sur l'environnement et applicables à l'industrie minière (AQUAMIN, 1996). Un ensemble commun de principes directeurs peut aider à établir un ensemble cohérent de directives ministérielles. Voici des exemples provenant de l'industrie minière :

- les objectifs du programme doivent être exprimés clairement;
- le programme doit être rigoureusement scientifique;
- le programme doit être lié à des conditions de préexploitation de base ou aux conditions d'un emplacement comparable n'ayant pas subi d'impacts s'il n'existe pas de conditions de base proportionnelles;
- les études devraient être efficaces;
- le chevauchement avec les autres programmes fédéraux et provinciaux devrait être évité;
- il devrait y avoir des dispositions dans le cadre hiérarchique pour une harmonisation avec d'autres programmes;
- des normes devraient être fournies pour le modèle d'étude et pour les mesures d'assurance et de contrôle de la qualité;



Principes directeurs de la surveillance des effets sur l'environnement (suite)

- le programme doit être simple mais capable de détecter les modifications de l'environnement;
- le programme doit être en mesure d'isoler la variabilité spatiale naturelle et la variabilité temporelle;
- le programme doit fournir une souplesse pour les exigences particulières liées aux emplacements;
- un examen et une rétroaction opportuns et appropriés par les organismes de réglementation sont nécessaires;
- le cadre hiérarchique et la fréquence de la surveillance devraient être clairement établis;
- la surveillance devrait se concentrer sur les paramètres les plus susceptibles d'être touchés;
- le programme ne devrait pas être orienté sur la recherche.

Lignes directrices d'évaluation environnementale sectorielle d'Environnement Canada

Dans la région de l'Atlantique, Environnement Canada a élaboré des fiches de renseignements qui indiquent les grandes lignes (2 pages ou moins) des considérations sur l'évaluation environnementale provenant des experts d'Environnement Canada ou des connaissances ou des renseignements de spécialistes. Ces fiches traitent des différents projets (par exemple, les routes), des étapes de projets (par exemple, la construction) et des questions environnementales (par exemple, le changement climatique). Une combinaison de ces fiches peut être pertinente à un projet précis selon la nature de la proposition. Environnement Canada a élaboré une fiche de renseignements sur les éléments du plan de gestion environnementale qui comprend des considérations sur le suivi. Les fiches mettent à profit l'expérience collective d'Environnement Canada acquise au cours des évaluations environnementales précédentes et facilitent la compréhension des responsabilités du ministère et des préoccupations potentielles reliées aux premières étapes de la planification de projet.

Autres lignes directrices sectorielles élaborées par Environnement Canada, RNCan et l'Agence

D'autres autorités fédérales ont travaillé ensemble à élaborer une série de directives sectorielles pour l'évaluation environnementale. Ces directives offrent un point de référence commun et généralement accepté sur les besoins en information et la préparation de rapports sur l'évaluation environnementale pour différents projets qui relèvent des dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Par exemple :

- le guide sur les besoins en information pour l'évaluation environnementale de projets de pipelines au Canada fournit une liste détaillée des exigences de renseignements de base et les éléments d'un programme de suivi (Gartner Lee Limited pour Environnement Canada, 1998b).
- le guide sur les besoins en information pour les mines de charbon du Canada fournit un programme de surveillance des exigences de renseignements pour l'exploitation et les étapes de fermeture des mines de charbon au Canada (Marbek Resources Consultants pour Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, 1998).

7.2.4 Élaboration de normes, de codes de pratique ou de protocoles

Les autorités fédérales peuvent élaborer et adopter d'autres formes d'orientation qui aideraient les promoteurs et les autorités fédérales à la conception de programmes de suivi et la surveillance de la conformité. Des normes, des codes de pratique ou des protocoles pourraient être mis au point à partir d'un règlement ou des directives sur le suivi ou à partir de directives ministérielles plus axées sur la technique, lorsque leur efficacité a été démontrée et qu'elles sont bien acceptées par le gouvernement et l'industrie comme pratiques courantes d'évaluation environnementale. Néanmoins, les normes sont généralement élaborées d'après les principes suivants :

Consensus : Les points de vue de toutes les parties intéressées devraient être pris en compte;
Ensemble de l'industrie : Les normes devraient satisfaire les industries et les organismes de réglementation du pays;
Volontaire : La normalisation devrait s'appuyer sur la participation volontaire de toutes les parties intéressées.

La nécessité d'établir une norme s'exprime généralement dans un secteur industriel qui communique cette nécessité à une autorité fédérale. Une fois conclue l'entente déterminant les aspects techniques à inclure dans la norme, on élaborera et négociera le détail de la norme. C'est l'étape du consensus. Des

normes finales pourraient être élaborées conjointement avec l'Association canadienne de normalisation (ACNOR/CSA) et incluses dans le règlement pour acquérir force de loi. Les autorités fédérales pourraient également encourager l'élaboration volontaire de codes de pratique et de normes par et pour l'industrie. Le programme de l'environnement des Nations Unies pour l'industrie et l'environnement prévoit des directives pour rendre efficaces les codes de pratique et les normes volontaires (UNEPIE, 1998).

Sans égard à leur processus d'élaboration, les normes ou codes de pratique pourraient servir à :

- la conception et à l'exploitation de différentes mesures d'atténuation. Ceci aiderait à assurer leur efficacité et la prise de décision en relation avec le besoin et l'ampleur de la surveillance. Par exemple, si des mesures d'atténuation sont mises en œuvre en conformité avec la norme, elles seraient jugées efficaces et la surveillance ne serait pas nécessaire;
- la surveillance de base et des effets sur l'environnement pour assurer l'uniformité du regroupement, de la mesure, de l'analyse et de la communication de l'information nécessaire à la prise de décision sur le suivi;
- la tenue des activités de vérification et de suivi.

La nécessité de normes, de codes de pratique ou de protocoles de surveillance a été déterminée comme étant une question névralgique pour l'industrie minière du Canada. Par exemple, une des recommandations de l'Initiative minière de Whitehorse (1994) était la suivante :

> *Dans toutes les instances, établir, normaliser et intégrer, selon les besoins, des protocoles et des programmes crédibles pour la collecte et l'analyse de données grâce à des groupes de travail composés de représentants des gouvernements, de l'industrie, des intervenants, des chercheurs et d'autres parties intéressées.*

7.2.4.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Les ministères peuvent être sélectifs en ce qui concerne les secteurs et les questions qui nécessitent des normes et l'ampleur de l'apport pouvant correspondre aux ressources en place et aux priorités. Ou bien, l'élaboration de normes peut être partagée ou déléguée. • De nombreuses normes pourraient être élaborées pour aborder des questions précises liées au suivi. • On peut élaborer des normes applicables à de multiples instances. • Les normes sont des outils communs et bien acceptés qui rendent officielles les meilleures pratiques courantes. Il existe des exemples de normes en relation avec le suivi dans de nombreuses instances et pour différents projets et secteurs. • Même si les normes n'ont pas force de loi et qu'elles	• Les autorités fédérales n'ont pas toutes le mandat d'élaborer des normes en relation avec le suivi. • L'élaboration et la mise en œuvre des normes ne peuvent pas être entreprises dans un court délai et sont difficiles à modifier ou à améliorer rapidement. • Les normes n'ont pas force de loi et n'ont pas de force exécutoire. • Des normes fondamentales peuvent ne pas permettre de satisfaire les besoins individuels des autorités fédérales. • Les coûts de l'élaboration et de la mise en œuvre des directives sont indéterminés et peuvent varier selon l'étendue et les exigences de la consultation. • Il pourrait y avoir lieu d'apporter des modifications à certaines lois sur l'environnement pour mettre en œuvre des normes ayant force de loi.

n'ont pas de force exécutoire légitime, elles peuvent être exécutées lorsqu'elles sont nommément citées à l'intérieur des modalités d'une approbation. • Les normes seraient probablement efficaces pour améliorer la cohérence et la qualité des programmes de suivi, en établissant les meilleures pratiques de références pour les documents d'évaluation environnementale. • Les normes seront efficaces à améliorer le contenu des programmes de suivi. • Il existe un potentiel pour l'élaboration de normes utilisant une approche s'appuyant sur le consensus et mettant en cause toutes les parties intéressées sur une question précise. • Les normes appropriées peuvent être perçues de façon positive par l'industrie en établissant des exigences en relation avec des aspects du suivi. • Compatible avec le Système de gestion de l'environnement (ISO 14000) et les approches volontaires pour la conformité. • L'établissement de normes fournit des occasions de participer à des programmes d'accréditation et de certification.	• Les normes diminueraient probablement la souplesse des autorités responsables et fédérales et la capacité à innover du promoteur. • Les normes donnent souvent lieu à une augmentation des coûts dans l'industrie. • En l'absence de réglementation ou de directives gouvernementales, des normes d'une tierce partie peuvent être perçues par le public comme étant moins exécutoires et moins efficaces.

Une norme nationale pour l'évaluation environnementale

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a amorcé l'élaboration d'une norme nationale de l'évaluation environnementale. Des discussions initiales sont en cours avec l'Association canadienne de normalisation qui a mis sur pied un comité technique sur l'évaluation des effets environnementaux comprenant des universitaires et des consultants, des représentants des organismes non gouvernementaux, de l'industrie et du gouvernement. Cet effort vise à élaborer une norme qui pourrait satisfaire les besoins d'autres processus législatifs et discrétionnaires au Canada et de fournir des procédures uniformes, fiables et de meilleures pratiques qui seront au moins cohérentes avec la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Elle sera suffisamment générale pour s'appliquer à d'autres pratiques d'évaluation environnementale au Canada.

7.2.5 Outils liés au suivi pour améliorer les pratiques et les procédures

Les autorités fédérales peuvent élaborer et adopter d'autres formes d'orientation qui n'ont pas la même importance que la réglementation ou les normes. Ce sont des outils qui sont élaborés par l'Agence, centralisés et mis à la disposition de toutes les autorités fédérales ou qui sont élaborés par chacune des autorités fédérales pour répondre à leurs propres besoins. Ces outils seraient utiles à un vaste éventail de participants au processus d'évaluation environnementale :

- aux promoteurs de projets, (à la fois les gestionnaires et les praticiens de l'évaluation environnementale) la connaissance des besoins en information et des exemples de différents programmes d'atténuation et de surveillance permettront de meilleures activités de conception, de planification de projet, de recherche et de consultation;
- aux ministères ou aux organismes fédéraux responsables de voir à ce qu'une évaluation environnementale soit effectuée et aux commissions indépendantes nommées pour mener des audiences sur l'évaluation environnementale. Ces outils peuvent offrir des arguments cohérents pour examiner des projets et permettre l'élaboration de recommandations détaillées sur des projets précis;
- aux spécialistes en sciences biophysiques et en sciences sociales qui mènent les évaluations, aux fonctionnaires qui doivent faire réaliser les évaluations et à toutes les personnes qui veulent faire des observations ou intervenir à l'égard d'un processus d'évaluation environnementale. Dans ce cas, ces outils peuvent fournir des techniques utiles et des arguments pour juger si une évaluation environnementale a abordé ou non toutes les questions appropriées et si les approches d'atténuation et de surveillance les plus poussées sont utilisées.

L'Agence pourrait élaborer et approuver **des formulaires normalisés et des listes de vérification** pour assurer l'uniformité des différents aspects du suivi. Les formulaires et les listes de vérification pourraient aider à assurer que :

- les décisions en relation avec la nécessité du suivi sont prises et documentées selon des critères déterminés; que les formulaires des examens préalables et les rapports d'évaluation environnementale contiennent les renseignements prévus aux directives et aux normes;
- les vérifications du suivi examinent les renseignements critiques;
- le personnel des autorités responsables et fédérales met par écrit ses activités de suivi.

L'Agence, ou certaines autorités fédérales, pourraient élaborer et publier **des guides et des manuels des meilleures pratiques**, sur un vaste éventail de sujets en relation avec le suivi, y compris sur la conception et la mise en œuvre des mesures d'atténuation, les études de surveillance, les techniques d'analyse et d'évaluation. À cet égard, l'Agence pourrait jouer un rôle important de regroupement de l'information dans l'ensemble de l'administration fédérale et ailleurs.

Des outils informatisés pour l'examen préalable et l'évaluation ou des systèmes experts pourraient aider à la normalisation des examens environnementaux préalables, à la détermination des mesures d'atténuation pertinentes et aux activités de suivi. Ces logiciels pourraient instaurer la cohérence et la fiabilité du processus d'évaluation environnementale, tout en fournissant des résultats repérables et des

mécanismes utiles pour former le personnel au processus d'évaluation. L'Agence pourrait fournir des conseils et une orientation pour favoriser leur développement ou leur approbation.

Des outils informatisés de repérage et de recherche de projets qui permettent à une autorité responsable de se tenir au courant des projets en cours d'examen et des activités de suivi de longue durée à un instant donné, ainsi que de leurs échéances et des actions qu'ils requièrent. Ils pourraient également être utilisés pour produire des résumés de projets et des exigences de suivi, de même que des formulaires de résumés de projets qui peuvent être envoyés au personnel interne et aux autres autorités fédérales lorsque leur participation est sollicitée. L'Agence pourrait jouer un rôle important en assurant la cohérence de ces outils dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Des réseaux Intranet et des bases de données ministériels personnalisés qui permettent à l'ensemble du personnel d'un ministère fédéral d'avoir accès à l'information et aux ressources, notamment des études de cas, des bases de données, des analyses documentaires et des bibliographies. Des liens internet pourraient être établis par la suite avec des sources d'information du web ou des pages web d'autres ministères, associations industrielles et organismes non gouvernementaux.

On pourrait élaborer **des mécanismes de communication et de compte rendu** tels que les bulletins ciblés d'évaluation environnementale, les comptes rendus (résumés de programmes annuels), les présentations et les ateliers sur le suivi, les pages d'accueil et les sites Web des ministères pour faciliter le partage des recherches et d'autres renseignements sur le suivi au sein du personnel de l'administration fédérale associé à l'évaluation environnementale; on peut songer aussi à la communication des précédents et des causes judiciaires en relation avec le suivi et au compte rendu des activités de suivi à l'Agence en fonction de projets ou de programmes précis.

7.2.5.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Les outils peuvent être élaborés pour aborder et cibler une grande variété de questions et harmoniser les ressources et les priorités des ministères. • Pas d'effets prévus sur la législation ni sur la réglementation. • Toutes les parties intéressées au processus d'évaluation environnementale peuvent profiter de l'élaboration de guides, manuels, outils informatisés d'examen préalable et d'évaluation. • Améliorera le partage et la conservation des connaissances. • Différents outils peuvent être élaborés rapidement et efficacement. • Les coûts varieront selon chacun des outils. Le partage des outils existants, des coûts d'élaboration et de formation entre les autorités fédérales est possible. • Le recouvrement des coûts d'élaboration de certains outils (par exemple, CD-ROM, manuels) est possible.	• Les outils liés au suivi soutiennent la mise en œuvre d'autres options et ne serviront pas uniquement à améliorer le suivi. • Les besoins d'outils précis ne sont pas bien déterminés. • L'incohérence et les pratiques non efficaces sont probables en l'absence d'outils communs (par exemple, les registres publics). • L'efficacité de chacun des outils variera mais elle dépendra de leur qualité et de la formation fournie. • Les coûts varieront selon chacun des outils. • Les guides, les manuels et les outils informatisés d'évaluation peuvent devenir désuets rapidement. L'accès à la nouvelle technologie peut s'avérer impossible dans certains ministères et pour certains membres du personnel.

Outil de repérage informatisé des projets d'Environnement Canada

TRACKER est une base de données élaborée par Environnement Canada qui permet à la section de l'évaluation environnementale de déterminer rapidement et, selon les besoins, quels examens sont en cours, à quel moment ils devraient être terminés et qui en a fait la demande. TRACKER permet également d'avoir accès rapidement aux copies sur papier de la section aux fins de vérification. La base de données fournit un apport irremplaçable dans la préparation des rapports trimestriels et annuels sur les activités d'examen en évaluation environnementale du ministère.

Guide de rapport de suivi de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a élaboré, pour le compte de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APÉCA), un guide de normes pour la préparation des rapports de suivi. Le guide comprend une liste de vérification servant à établir la nécessité de suivi et présente un tableau à remplir durant le projet qui permet de repérer tous les engagements pertinents en évaluation environnementale et les effets du projet sur l'environnement qui doivent être évalués.

Guides et manuels d'autres instances

L'Agence de protection de l'environnement de l'Australie a élaboré un ensemble de guides qui donnent un aperçu des meilleures pratiques pour la surveillance de l'environnement et de la performance environnementale dans le secteur minier. Les guides établissent les principes directeurs de la surveillance environnementale et les meilleures pratiques pour la planification, la conception, la mise en œuvre et la présentation de rapports sur les programmes de surveillance environnementale. Des études de cas fournissent des exemples concrets (*Environmental Protection Agency, 1995*).

À Hong Kong, le ministère de la Protection de l'environnement a élaboré un manuel général sur la surveillance et la vérification de l'environnement et en a récemment promulgué les dispositions en vertu de leur loi sur l'évaluation d'impact environnemental. Le manuel indique les grandes lignes des tâches du promoteur en ce qui concerne la surveillance et la vérification; les besoins en information en ce qui concerne l'organisation du projet et le calendrier des activités de construction; et enfin, les mesures d'atténuation. Les normes sont établies pour les conditions de base et les programmes de surveillance des effets sont déterminés en fonction de la qualité de l'air, du bruit, de la qualité de l'eau et de la gestion des déchets (par exemple, les paramètres, l'équipement, les mesures, les analyses, les emplacements de surveillance).

Guides et manuels d'autres instances (suite)

Des plans servent à détailler les mesures de notification et d'urgence en relation avec les excédents. Le manuel précise également les exigences en matière de rapport (c'est-à-dire, le contenu, la structure, le choix du moment et la sauvegarde des données) en ce qui concerne la surveillance de base, la surveillance des effets sur l'environnement et la vérification. Le manuel présente également certains modèles d'enregistrement des données. (*Government of Hong Kong, Environmental Protection Department, 1996*).

La Banque mondiale a également rédigé des directives sectorielles qui décrivent en général les effets et les questions potentiels sur l'environnement, les mesures d'atténuation et les exigences de surveillance pour différents projets financés par la Banque.

7.2.6 Amélioration des registres publics et de l'Index fédéral des évaluations environnementales

Cette option met en cause l'amélioration de la structure, de l'utilisation et de l'accessibilité des registres publics des divers ministères fédéraux et de l'Index fédéral des évaluations environnementales pour que ces outils permettent de mieux acquérir, partager et conserver les connaissances tirées des programmes d'évaluation environnementale et de suivi. Cela pourrait se réaliser de nombreuses façons, dont les suivantes :

1. Uniformiser le format des registres publics de tous les ministères et organismes fédéraux pour en améliorer la cohérence. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale prendrait l'initiative d'élaborer un registre normalisé relié à un Index fédéral élargi et cohérent avec toute nouvelle réglementation ou directive.

2. Certifier que les registres publics permettent de mener des recherches grâce aux demandes d'information et de résumer les données afférentes à l'évaluation environnementale qui facilitent la recherche de l'information et les vérifications;

3. Relier les registres publics de tous les ministères et organismes fédéraux à l'Index fédéral des évaluations environnementales par voie électronique par l'entremise de l'Internet;

4. Rendre plus accessibles les rapports d'examen préalable ou le contenu des registres publics de tous les ministères et organismes fédéraux aux citoyens, par voie électronique, par l'entremise de l'Internet;

5. Assurer un niveau suffisant de détails en relation avec l'évaluation environnementale et les programmes de suivi et leur inclusion aux formulaires du registre public et de l'Index fédéral. Les renseignements dont on pourrait considérer l'inclusion au registre sont :

    - les décisions en relation avec le besoin d'un programme de suivi et sa justification;
    - les modalités des autorisations, des licences et des permis;
    - les éléments du programme de suivi proposé;
    - les chargés de projet responsables de la mise en œuvre du suivi;
    - le calendrier et l'état des activités de suivi;
    - l'enregistrement des renseignements liés au suivi, notamment les ententes, les contrats, les rapports annuels de surveillance, les résultats de vérifications du suivi.

Cette option part du principe que le personnel des ministères fédéraux serait formé pour soutenir les nouveaux systèmes.

7.2.6.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Applicable à toutes les évaluations environnementales et à toutes les autorités fédérales. • Accroît la capacité d'acquérir, de partager et de conserver les connaissances tirées des évaluations environnementales. • Facilite le transfert de renseignements critiques sur le projet entre le personnel lié à l'évaluation et celui lié à l'exécution pour la durée du projet. • La normalisation peut fournir une plus grande cohérence à travers l'administration fédérale et faciliter la formation, la surveillance et la vérification de la conformité. • Sert à améliorer l'accès du public à l'information et la participation aux évaluations environnementales. • Entièrement compatible avec la Loi et les autres lois. • Les améliorations apportées à l'Index fédéral peuvent se faire immédiatement. Il n'y a pas de délai prévu. • L'amélioration de l'accès à l'information peut faciliter la participation du public et améliorer la qualité d'une évaluation environnementale (si elle est utilisée comme outil de recherche par les promoteurs).	• La normalisation des registres publics des ministères fédéraux peut exiger des consultations additionnelles et l'élaboration d'un format approprié et commun pour les données qui seraient utiles à tous les ministères. • L'efficacité des registres publics comme outil d'acquisition, de partage et de conservation des connaissances dépend du degré de cueillette de l'information et des capacités de recherche et de compte rendu. • La normalisation peut réduire la personnalisation des registres nécessaires aux différents ministères. • Les investissements de certaines autorités fédérales dans l'élaboration de registres publics peuvent être perdus. L'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux registres normalisés entraîneraient des coûts supplémentaires. • La disponibilité de renseignements plus détaillés dans les registres publics peut révéler des incohérences dans l'application des directives et des normes par les évaluateurs fédéraux.

7.2.7 Élaboration et prestation de programmes de formation

La formation sera nécessaire sans égard aux mesures entreprises pour améliorer le suivi. Elle devrait constituer un élément essentiel de tous les programmes et activités d'évaluation environnementale. Le gouvernement et le secteur privé insistent davantage sur la formation portant sur les facteurs environnementaux dans leurs organisations. Les motivations à mener des activités de formation varient mais, le plus souvent, elles sont offertes pour augmenter la sensibilisation à l'environnement et accroître les habiletés dans un effort d'amélioration de la performance et de réalisation de mandats ou d'objectifs de politiques générales ou ministérielles.

- **Une formation organisée par l'Agence** devra être menée pour un nouveau règlement, une politique opérationnelle ou une directive émis en relation avec le suivi.
- **Une formation organisée par le ministère** devrait également être entreprise pour tout autre forme d'orientation (par exemple, les normes, les outils, les codes de pratiques et les procédures) élaborée par un ministère pour ses propres besoins.
- **Une formation organisée par l'industrie** pourrait être entreprise pour les normes et les codes de pratiques et les procédures élaborés pour un projet ou secteur particuliers.

La conception d'un programme de formation efficace s'appuie sur la compréhension des besoins de la clientèle cible. Une évaluation des besoins peut aider à concevoir des programmes de formation en fonction des exigences particulières d'une organisation, en accordant une attention soutenue aux éléments suivants :

- le type de public;
- les objectifs de formation de l'organisation (c'est-à-dire, le centre d'intérêt du cours);
- la portée et le niveau du détail;
- la moment opportun;
- les coûts de participation;
- les approches de formation souhaitées;
- les besoins culturels particuliers;
- la méthode de prestation.

Simultanément à l'évaluation des besoins et au processus de conception du cours, l'organisation responsable d'un programme de formation particulier devrait examiner les options de prestation du cours et prendre des décisions en relation avec les endroits potentiels et les partenaires. Certaines options comprennent :

- la prestation de cours grâce à des ateliers, des séminaires et des conférences coordonnés par le personnel interne ou par des organisations externes (par exemple, les associations industrielles, l'ACNOR);
- la prestation de cours grâce à la formation à distance utilisant la téléconférence et la technologie d'Internet et d'Intranet;
- la prestation de cours grâce à l'intégration du plan d'étude d'un établissement d'enseignement (par exemple, le collège universitaire ou l'université) pouvant mener à l'obtention d'un certificat ou d'une accréditation;

- la prestation de cours grâce à la création d'un établissement d'enseignement et d'un centre d'excellence pouvant mener à l'obtention d'un certificat ou d'une accréditation.

On peut songer à un agencement de matériels didactiques et de formats pour faciliter et renforcer l'expérience d'apprentissage; il peut comprendre des :

- programmes d'ordinateurs;
- manuels de formation et lectures;
- maquettes et démonstrations;
- vidéos et diapositives;
- C-D ROM.

7.2.7.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Les programmes de formation peuvent être élaborés pour aborder et cibler une grande variété de questions et harmoniser les ressources et les priorités des différents ministères. • Pas d'effets prévus sur la législation ni sur la réglementation. • Toutes les parties intéressées au processus d'évaluation environnementale peuvent profiter de la formation. • Différents programmes de formation peuvent être élaborés et offerts rapidement et efficacement. • Les coûts varieront selon chacun des programmes de formation. Le partage des coûts de formation entre les autorités fédérales et avec les milieux industriels et universitaires est possible. • Le recouvrement des coûts de certains programmes de formation est possible.	• Les programmes de formation liés au suivi soutiennent la mise en œuvre d'autres options et ne permettent pas, à eux seuls, d'améliorer le suivi. • Les besoins en programmes de formation précis ne sont pas bien déterminés et dépendent en partie de la mise en œuvre d'autres options et outils. • On peut prévoir de l'incohérence et des pratiques inefficaces si des programmes de formation et des approches communs ne sont pas élaborés. • L'efficacité de chacun des programmes de formation variera. • La mise en œuvre de programmes de formation nationaux ou soutenus exigera un personnel et des fonds réservés. • Les coûts varieront selon les programmes de formation particuliers. La formation utilisant les technologies d'avant-garde peut entraîner des frais prohibitifs.

7.3 Améliorer l'attribution des permis et l'exécution

7.3.1 Inclusion de conditions relatives au suivi dans les autorisations, les permis et les approbations appropriés

Modalités normalisées ou générales

On peut envisager l'élaboration de modalités normalisées ou générales en relation avec le suivi qui pourraient être incluses dans les permis, les autorisations, les licences et les approbations accordés par une autorité responsable et qui s'appliqueraient sans égard au projet.

Des modalités normalisées ou générales s'appliqueraient surtout lorsque les exigences du suivi sont clairement stipulées à la réglementation, aux directives ou aux normes. Par exemple, une clause ou une condition habituelle pourraient s'énoncer comme suit : «*Le promoteur garantira que la conception et la mise en œuvre de son programme de suivi est conforme au règlement X*». Des modalités normalisées ou générales pourraient également être élaborées à l'égard des catégories d'examens préalables en relation avec les exigences de surveillance et de compte rendu des effets.

Modalités particulières au projet

Des modalités particulières au projet, en relation avec le suivi, pourraient être intégrées directement aux autorisations, licences, permis et approbations accordés par l'autorité responsable. Ou bien, on pourrait prévoir un addenda qui distinguerait clairement les modalités déterminées par les autorités responsables de celles des autres autorités ou instances fédérales.

Ces modalités ont été généralement limitées au mandat des autorités responsables en vertu de leur loi habilitante. Cependant, les permis pourraient également comprendre des modalités d'autres autorités fédérales (par exemple, l'inclusion des modalités du ministère de l'Environnement dans une autorisation en vertu de la *Loi sur les pêches* ou dans une approbation en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*). Ces modalités sont des *conditions extra-statutaires*. La compétence d'inclure des conditions extra-statutaires provient du concept de super obligation ajoutée et du pouvoir de remplir les obligations supplémentaires en vertu de la Loi. Une autorité responsable peut appliquer sa réglementation de toutes les façons prévues par sa loi habilitante, sans égard à l'inclusion de conditions extra-statutaires au permis réglementaire. Lorsqu'une condition d'un permis met en cause un sujet également régi par une autre loi fédérale, les dispositions d'exécution en vertu de cette loi peuvent également être déclenchées.

Étant donné qu'il incombe à l'autorité responsable de déterminer si l'autorisation, la licence ou le permis doit être accordé, compte tenu des renseignements sur l'environnement tirés du processus d'évaluation environnementale et d'assujettir de telles conditions comme étant nécessaires pour donner suite à toutes les préoccupations, à l'intérieur de son mandat ou non, il ne fait pas de doute que c'est également la responsabilité de l'autorité responsable de garantir que de telles conditions de permis soient respectées. Cependant, c'est l'organisme de réglementation (autorité responsable ou fédérale) qui est responsable de l'*exécution* de sa propre loi sans égard à la façon dont elle a été appliquée dans le cadre du processus d'attribution de permis.

En dernier lieu, il est possible que certaines autorités responsables incluent les modalités reliées à d'autres approbations (par exemple, les approbations des gouvernements provinciaux ou des administrations territoriales). Par exemple, certaines lois (c'est-à-dire, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires)* peuvent permettre l'intégration d'une loi ou d'un outil d'une autre instance. Ainsi, toute personne qui contrevient aux dispositions de la loi ou de l'outil intégré serait coupable d'une infraction commise en vertu des deux lois (fédérale et provinciale). Cependant, c'est à l'organisme de réglementation fédéral ou provincial qu'incomberait la responsabilité de prendre une *mesure d'exécution* en ce qui concerne sa propre législation.

Dans l'ensemble, les modalités liées au suivi, déterminées dans les autorisations, les licences, les permis et les approbations, devraient satisfaire aux conditions suivantes :

- être péremptoires (par exemple, utiliser des verbes comme devra, fera ou doit);
- aborder, autant que possible, une préoccupation précise et distincte;
- fournir des délais précis;
- les délais devraient être fixés en tenant compte des effets sur l'environnement ou des mesures d'atténuation à aborder;
- si les plans doivent être établis par le promoteur (par exemple, les plans de surveillance), les modalités pourraient préciser toutes les exigences de ces plans, à remplir et à soumettre à l'autorité responsable et à toutes les autres autorités fédérales aux fins approbation officieuse avant la mise en œuvre;
- les références aux directives, aux normes, aux codes de pratique ou aux autres lois (fédéraux et provinciaux) doivent citer clairement les documents les plus pertinents.

7.3.1.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations. Les modalités normalisées ou générales s'appliquent davantage aux catégories de projets, examens préalables ou exigences normales d'un ministère en particulier. • Il n'y a pas lieu de modifier la loi ni la réglementation. • La mise en œuvre peut avoir lieu immédiatement. Il faut sensibiliser le personnel ou les cadres supérieurs pour rendre la mise en œuvre efficace. • Les modalités normalisées ou générales peuvent améliorer la cohérence et l'efficacité du processus d'attribution de permis. • L'inclusion de modalités en relation avec le suivi augmentera la probabilité de respect de la conformité des promoteurs, et améliorera l'applicabilité des engagements sur le suivi contenus dans les évaluations environnementales.	• Ne s'applique pas à l'évaluation environnementale menée comme suite à l'effet d'un déclencheur lié au financement et au territoire ou pour des projets réalisés à l'extérieur du Canada (par exemple, les projets de l'ACDI). • Augmente la nécessité de coordination interministérielle pour l'examen d'évaluation environnementale et les activités d'obtention de permis et d'exécution. • Sans réglementation, il n'y a pas d'incitation à ce que les autorités responsables acceptent d'inclure les modalités des autres autorités fédérales. Des ententes et des protocoles d'entente peuvent devoir être établis entre les ministères fédéraux comme mesure incitative. • L'efficacité dépend de la capacité et de l'empressement à faire observer les modalités.

• Plusieurs précédents et de nombreux exemples existent dans d'autres instances. • Peut donner lieu indirectement à une amélioration de la coordination et de la communication interministérielle durant l'évaluation environnementale et aux étapes de l'obtention des permis. • Il n'y a pas de conséquences financières importantes.	• Les rôles et les responsabilités de l'attribution des permis et de l'application des conditions de l'approbation deviendront flous. Un ministère ne se chargera pas des responsabilités d'un autre sans compensation. • Augmentation des coûts de l'application pour les autorités responsables et fédérales en cause. • L'industrie peut percevoir ceci comme un fardeau, réglementaire et lié à la conformité supplémentaire.

Approbations du projet de mine de charbon Cheviot

En août 1998, le ministère des Pêches et des Océans du Canada, à titre d'autorité responsable, a accordé au promoteur (c'est-à-dire, Cardinal River Coals Limited) des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* pour l'aménagement et l'exploitation de la mine de charbon Cheviot et d'un couloir d'accès. En plus des questions liées aux pêches, ces autorisations contenaient des modalités liées aux oiseaux migrateurs pour satisfaire les préoccupations du ministère de l'Environnement.

7.3.2 Élaboration d'une approbation cadre pour les questions liées au suivi

Il n'y a actuellement aucun pouvoir de réglementation dans la Loi pour garantir qu'un promoteur met en œuvre les engagements de suivi propres au projet. Par conséquent, cette option met en cause l'élaboration d'un mécanisme officiel d'approbation pour voir à ce que les engagements liés au suivi contenus dans l'évaluation environnementale ou des documents ultérieurs sont exécutoires. Ceci exigerait l'élaboration d'une approbation cadre pour les questions liées au suivi. :

Toutes les autorités responsables pourraient être habilitées à accorder un certificat d'approbation du suivi à la place ou en sus de, l'autorisation, du permis ou de la licence accordés en vertu de leur propre loi habilitante. Ce certificat inclurait des modalités stipulant que les engagements en relation avec le suivi, passés au cours de l'évaluation environnementale et dépassant le mandat de l'autorité responsable, sont exécutoires.

7.3.2.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations. • L'approbation cadre augmentera la probabilité de conformité des promoteurs et améliorera la force exécutoire des engagements de suivi contenus dans	• Il faudra apporter des modifications à la Loi, à d'autres lois ou règlements. La mise en œuvre peut exiger de deux à trois ans. • Il n'existe pas de précédents dans l'administration

les évaluations environnementales. • Peut donner lieu indirectement à une amélioration de la coordination et de la communication interministérielle et intergouvernementale durant les étapes de l'évaluation environnementale et de l'obtention des permis. • Peut renforcer le rôle de l'autorité responsable, du ministre de l'Environnement et de l'Agence en permettant une application de la Loi (selon celui qui est autorisé à approuver le programme de suivi).	fédérale. Des exemples existent dans d'autres instances. • Augmente le besoin de coordination interministérielle pour l'examen d'évaluation environnementale et les activités d'obtention de permis et d'exécution. • De nouveaux processus perturberaient les processus d'évaluation environnementale existants et les pratiques établis au sein des ministères fédéraux. • L'autorisation d'approuver un programme de suivi accordée à une autorité fédérale autre qu'une autorité responsable peut donner lieu à des conflits dans les cas où un permis est accordé par l'autorité responsable mais où l'approbation cadre du suivi est refusée. • L'efficacité dépend de la capacité et de l'empressement à faire observer les modalités. • Les rôles et les responsabilités de l'attribution des permis et de l'application des conditions de l'approbation deviendront flous et confus. • Augmentation des coûts de l'exécution pour les autorités responsables et fédérales en cause. • L'industrie peut percevoir ceci comme un fardeau réglementaire et lié à la conformité supplémentaire.

7.3.3 Accroissement de l'utilisation des garanties financières

Les garanties financières sont des mécanismes qui pourraient être utilisés par une autorité responsable pour voir à ce que les promoteurs, propriétaires ou exploitants de projets approuvés du secteur privé maintiennent des dispositions financières précises pour payer les activités de suivi auxquelles ils se sont engagés au cours de leur évaluation environnementale ou d'autres autorisations. Les garanties financières sont utilisées par de nombreux gouvernements provinciaux et par certaines autorités réglementaires fédérales pour garantir que les activités de surveillance, d'atténuation, de désaffectation liées aux imprévus puissent être accomplies. Les garanties financières pourraient aider à garantir que le promoteur remplit ses engagements de suivi et qu'il accorde à l'administration fédérale la capacité de réclamer des sommes et de compléter le suivi exigé. Cette option met en cause l'élaboration de mécanismes réglementaires permettant d'exiger que les promoteurs de projets fournissent des garanties financières à une autorité responsable ou à une autorité fédérale et qu'ils fournissent à l'autorité responsable ou fédérale les différentes compétences de regrouper, réclamer et administrer des fonds en ce qui concerne l'atténuation et le suivi. Il existe des façons variées d'obtenir des garanties financières. Certains exemples font l'objet d'un examen ci-dessous.

1. Un candidat pourrait payer des sommes (en espèces ou par chèque) à l'autorité responsable ou fédérale ou à un mandataire approuvé par celles-ci avant l'émission d'une autorisation, d'une licence ou d'un permis. Le montant payé serait égal (avec les intérêts gagnés) aux

coûts prévus liés au suivi dans un intervalle de temps déterminé. Des dépôts à terme qui pourraient rapporter des intérêts avec le temps peuvent être utilisés pour garantir que des fonds suffisants sont disponibles pour mener à bien les activités de suivi à l'avenir. Le demandeur pourrait puiser dans les fonds pour entreprendre les activités de suivi requises ou les autorités responsables ou fédérales pourraient être habilitées à le faire. Un montant actualisé serait déposé afin qu'avec les intérêts les fonds nécessaires soient disponibles. Le montant des sommes disponibles varierait durant le projet (par exemple, il augmenterait ou il diminuerait pour s'harmoniser aux besoins d'une étape particulière du projet).

2. Le versement d'une caution est un outil d'usage courant utilisé par les organismes de réglementation du Canada, au moyen duquel le demandeur conclut des arrangements de cautionnement de garantie. Une entente de cautionnement donnerait à entendre que, dans le cas où le demandeur est incapable de payer les frais du suivi, la société paierait à l'autorité responsable ou fédérale les coûts liés à la réalisation des mesures requises. Des obligations du gouvernement provincial ou du gouvernement du Canada, achetées au-dessous de la valeur au pair pourraient également porter le nom de l'autorité responsable. L'autorité responsable stipulerait les taux d'intérêt acceptables pour les besoins de l'actualisation.

3. Les promoteurs pourraient être obligés de contracter une assurance pour couvrir les coûts liés aux mesures correctives, si les mesures d'atténuation mises en œuvre initialement se révélaient inefficaces. Les compagnies d'assurance paieraient l'autorité responsable ou fédérale, si le demandeur est incapable de donner suite aux mesures correctives exigées.

4. Une autre garantie financière consiste à obtenir une garantie d'un directeur. Cet outil met en cause un directeur, un cadre ou un propriétaire demandeur, qui fournit à l'autorité responsable ou fédérale ou à un mandataire approuvé par celles-ci une garantie personnelle signée, appuyée par une déclaration de valeur nette personnelle, qui indiqueraient que les particuliers utiliseraient leurs propres fonds pour payer les frais liés au suivi, si le demandeur de la société était incapable de le faire. Une telle garantie serait irrévocable et inconditionnelle; elle ne pourrait être retirée et ses modalités ne pourraient être modifiées.

5. Dans certains cas, des billets à ordre peuvent être utiles. Cela met en jeu l'existence d'un contrat, entre l'autorité responsable ou fédérale et le demandeur, obligeant ce dernier à payer un montant d'argent précis, au moment où l'autorité responsable ou fédérale le demande. Les montants des billets à ordre peuvent être égaux aux coûts prévus de certaines activités de suivi qui peuvent être mises en œuvre ou non à l'avenir. Il est également possible d'utiliser des lettres de créance de la banque ou de l'institution financière du demandeur.

Les exigences de garantir par cautionnement ou de s'assurer pourraient être annulées si l'efficacité de l'atténuation des effets sur l'environnement est établie. Dans ces cas, des activités de suivi visant à vérifier l'efficacité de l'atténuation des effets pourraient être exigées avant l'annulation du régime d'assurance ou le retour des sommes d'argent déposées en fiducie. Des garanties financières pourraient également être établies pour relier les normes environnementales aux critères utilisés pour déterminer le taux de financement du remboursement.

7.3.3.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Les garanties financières stipuleraient que les promoteurs mènent les activités de suivi et en acquittent les frais. • Les garanties financières soutiendraient l'exécution du suivi pour les évaluations environnementales déclenchées par des dispositions fédérales liées au financement ou au territoire (par exemple, les projets internationaux). • Les garanties financières pourraient aider à financer les vérifications de suivi faites par une autre autorité fédérale ou par des tierces parties indépendantes. • Certaines autorités fédérales peuvent élargir immédiatement l'utilisation des garanties financières. • L'efficacité des garanties financières a été prouvée dans la plupart des instances. Les organismes qui ont de l'expérience dans l'utilisation des garanties financières comprennent : la Commission de contrôle de l'énergie atomique et l'Office national de l'énergie. • Certains promoteurs peuvent connaître les dispositions des garanties financières et leur certitude décisionnelle additionnelle peut être perçue positivement par le public.	• Les garanties financières peuvent s'appliquer uniquement aux promoteurs du secteur privé. Elles ne s'appliquent pas à l'évaluation environnementale menée dans la plupart des projets d'aide à l'extérieur du Canada (par exemple, les projets de l'ACDI). • L'administration des garanties financières peut entraîner des coûts prohibitifs pour tous les examens préalables. • La Loi ne contient aucune disposition permettant à une autorité responsable de percevoir, réclamer ou administrer des fonds en relation avec une évaluation environnementale. • La compatibilité avec d'autres lois demeure incertaine. Certaines lois permettent les garanties financières (par exemple, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires*) alors que d'autres ne les permettent peut-être pas. • La disponibilité des fonds ne garantit pas la création ou la mise en œuvre efficace des programmes de suivi. • Des systèmes administratifs devront être établis pour percevoir, réclamer et administrer les fonds liés à une évaluation environnementale. • Les promoteurs et l'industrie résisteront probablement à des coûts et à des contrôles additionnels sur le développement de projet. • Les exigences des garanties financières peuvent empêcher l'entrée sur le marché de certains promoteurs ou réduire leur compétitivité interne ou internationale. • L'utilisation des garanties financières peut ne pas convenir aux Premières nations ou aux organisations étrangères. • Il est possible que la mise en œuvre des garanties financières doive se faire dans le contexte d'approbation par étape pour être efficace.

Exemples de l'utilisation des garanties financières

Le *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires* permet à la Commission canadienne de sûreté nucléaire d'émettre des licences qui contiennent des conditions pouvant exiger qu'un demandeur fournisse des garanties financières, sous une forme qui soit acceptable par la Commission.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire du Canada (AAAC) prévoit généralement à ses contrats des dispositions sur la conformité afin que le versement du financement sous forme de contribution puisse être retenu jusqu'à ce que les conditions soient réunies. De plus, il existe des clauses sur la vérification des projets et sur la réclamation du financement détourné ou inutilisé.

7.3.4 Ententes, contrats entre les autorités responsables et fédérales, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées

L'établissement d'ententes ou de contrats avec force exécutoire entre les principales parties intéressées (par exemple, les AR ou les AF, les promoteurs, les organismes du gouvernement provincial et les Premières Nations) peut fournir un mécanisme important pour assurer le suivi. Ce mécanisme peut également s'appliquer dans le cas de projets d'aide internationale où le financement est fourni aux gouvernements étrangers ou aux organismes d'aide. Ces ententes peuvent être utilisées pour différents besoins :

- clarifier les modalités des autorisations, permis et licences officiels en fournissant des renseignements additionnels ou des détails;
- compléter les modalités des autorisations, permis et licences officiels en imposant des exigences additionnelles au promoteur;
- clarifier les rôles et les responsabilités des parties intéressées dans la mise en œuvre des programmes de suivi, en particulier dans les évaluations environnementales mettant en cause plusieurs instances;
- fournir un vaste cadre de travail à l'intérieur duquel des mesures d'atténuation et des programmes de suivi peuvent être ultérieurement établis.

7.3.4.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'appliquent à toutes les évaluations. • Il n'y a pas lieu d'amender la Loi ou la réglementation. • La mise en œuvre peut se faire immédiatement. Il faut sensibiliser le personnel et s'assurer de l'appui des cadres supérieurs pour rendre la mise en œuvre efficace. • Les ententes et les contrats augmenteront la probabilité que les promoteurs observent la conformité et amélioreront la force exécutoire des engagements sur le suivi contenus dans les évaluations environnementales. • Leur efficacité a été démontrée. Il existe plusieurs précédents et de nombreux exemples dans d'autres instances. • Peuvent être utiles comme outils d'exécution supplémentaires pour aborder la super obligation ajoutée d'une autorité responsable. • Peuvent donner lieu indirectement à une amélioration de la coordination et de la communication interministérielle et intergouvernementale durant les étapes d'évaluation environnementale et d'émission des permis. • Les rôles et les responsabilités en relation avec l'émission des permis et l'exécution des conditions ou des approbations seront clarifiés. • L'industrie, rompue à l'utilisation du processus de négociation de contrats, peut être plus réceptive à des mesures non réglementaires. • Il existe des possibilités de faire participer le public à la négociation d'ententes. • Les contrats peuvent fournir un mécanisme de rechange à l'imposition d'amendes ou de sanctions.	• Les ententes peuvent augmenter le besoin de coordination interministérielle et intergouvernementale pour les examens d'évaluation environnementale et les activités d'émission de permis et d'exécution. • L'efficacité dépend de la capacité et de l'empressement à faire exécuter les modalités du contrat, en particulier par le biais de procédures. • L'exécution des dispositions de l'entente et du contrat par le biais de procédures peut être impossible ou ne pas convenir aux Premières nations ou aux organisations étrangères. • Augmentation des coûts de l'exécution. Les procédures sont coûteuses. • La négociation de contrats et d'ententes peut entraîner des coûts prohibitifs pour les examens préalables et être coûteuses pour les études approfondies et les commissions.

L'entente de Musselwhite

Les principales mesures institutionnelles, en relation avec le suivi du projet minier Musselwhite étaient un ensemble d'ententes de développement. L'entente de Musselwhite (c'est-à-dire, l'entente générale) prévoyait des engagements en faveur des mesures d'atténuation et un cadre de travail pour aborder les préoccupations des Premières nations. Les parties à l'entente générale comprenaient plusieurs conseils des Premières nations, le promoteur du projet et les gouvernements du Canada et de l'Ontario. L'entente établit des mécanismes de mise en œuvre ainsi que le soutien financier nécessaire pour voir à la mise en œuvre des engagements sur le suivi jusqu'à l'achèvement du projet. Il y a également une disposition d'évaluation indépendante de la mise en œuvre de l'entente.

Entente environnementale sur le projet de diamants de BHP

L'entente environnementale, négociée entre BHP Diamonds Inc., le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, a établi une agence de surveillance dotée d'un large mandat d'examen, de compte rendu ou de recommandations à propos du suivi. L'agence de surveillance a également reçu le mandat de fournir un service d'archives publiques rendant accessibles des données environnementales, des études et des rapports connexes au mandat de l'agence et de fournir un moyen efficace de sensibiliser BHP et les gouvernements aux préoccupations des autochtones et du public au sujet du projet, de sa surveillance et de sa réglementation. L'entente indique également les responsabilités de BHP en ce qui concerne la surveillance de la conformité et des effets sur l'environnement du projet, dans le cadre de son plan de gestion de l'environnement.

Contrat du projet de passage du détroit de Northumberland

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (c'est-à-dire, le ministère responsable en vertu du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) et le promoteur de projet) a élaboré les exigences initiales du plan de gestion de l'environnement qui ont été intégrées par la suite à une offre propre au projet ou appel de propositions, dont le contrat subséquent imposait des obligations juridiques au promoteur. Le contrat est administré par le ministère, grâce à un comité de l'environnement composé du promoteur du projet, du ministère des Pêches et des Océans du Canada, d'Environnement Canada et des ministères de l'environnement provinciaux pertinents.

7.3.5 Approbations par étape et financement progressif

Cette option met en cause l'élaboration d'instruments, de pratiques ou de procédures réglementaires, à l'intérieur des ministères fédéraux qui permettent à une autorité responsable d'émettre ses autorisations, licences et permis pour un projet, selon des étapes, et de fournir un financement progressif, ou par étape. Ces mesures sont utilisées actuellement par de nombreuses autorités fédérales mais elles n'ont pas été réellement appliquées aux problèmes et aux questions en relation avec le suivi. De plus, il est possible que les processus d'approbation de certaines autorités fédérales ne soient pas structurés pour permettre des approbations par étape ou des ententes sur le financement progressif. Les approbations par étape et le financement progressif peuvent fournir des occasions de réexaminer les modalités d'une approbation, les ententes de financement ou de location pour répondre aux conditions actuelles ou prévisibles.

7.3.5.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Les autorisations par étape permettent que le programme de suivi repose sur l'utilisation des renseignements et des technologies les plus récentes et qu'il soit modifié pour répondre aux conditions actuelles du milieu. • Certaines autorités fédérales peuvent accroître immédiatement l'utilisation des approbations par étape. • L'efficacité des approbations par étape a été démontrée dans la plupart des instances. Les organismes du gouvernement fédéral qui ont de l'expérience dans l'utilisation des approbations par étape comprennent : la Commission de contrôle de l'énergie atomique et l'Office national de l'énergie. • Il est possible que la mise en œuvre de garanties financières soit nécessaire dans le contexte des approbations par étape afin que celles-ci soient efficaces.	• Ne s'appliquent pas à la plupart des évaluations environnementales ou aux déclencheurs d'évaluation environnementale. • Il est possible que l'administration additionnelle d'autorisations par étape ne soit pas efficace par rapport au coût de certains projets. • Certaines lois permettent les autorisations par étape (par exemple, la *Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires)*, alors que d'autres ne les permettent pas. Il est possible que certaines lois doivent être changées pour qu'une autorité fédérale profite de cette option. • Il est possible que les promoteurs et l'industrie résisteront à l'imposition de coûts et de contrôles additionnels liés à l'élaboration de projets. • Il est possible que les autorisations par étape encouragent la scission de projets, ce qui pourrait donner lieu à une évaluation environnementale incomplète de projets sur l'ensemble du cycle de vie. • Cela peut encourager certains promoteurs à abandonner un projet en laissant certaines obligations contractuelles au gouvernement fédéral. Il faudrait que des sanctions soient élaborées en fonction de la nature de l'infraction.

7.3.6 Évaluation du suivi des projets

En vertu du paragraphe 38(1), l'autorité responsable a l'obligation, conformément à toute réglementation établie à ces fins, de concevoir le programme de suivi qu'elle juge approprié au projet et de *prendre des dispositions pour la mise en œuvre* de ce programme. Le suivi peut être entrepris en fonction du projet ou du programme, grâce à la mise en œuvre d'une évaluation du suivi. Une évaluation du suivi peut être effectuée *pour soutenir ou fournir des données* de surveillance de la conformité des activités, relevées à la section 7.1.5, et donnerait lieu à la collecte et à l'évaluation actives de l'information fournie par le promoteur, par d'autres organismes des gouvernements fédéral et provinciaux et par des organismes des administrations territoriales pour contribuer à :

- évaluer toutes modifications de la loi sur l'environnement qui pourraient influer sur le projet;
- déterminer l'efficacité de longue durée de la conformité avec la loi sur l'environnement;
- déterminer l'efficacité de longue durée de l'atténuation;
- évaluer la nécessité de mesures d'atténuation additionnelles;
- déterminer l'efficacité de la gestion en ce qui concerne les questions environnementales;
- faire des recommandations pour améliorer l'efficacité environnementale au besoin.

Les évaluations propres aux projets pourraient être entreprises par une autorité responsable ou déléguées à une tierce partie, notamment :

- un expert indépendant;
- une association industrielle;
- un comité consultatif public et de liaison;
- l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Les évaluations pourraient aussi être entreprises périodiquement en fonction des programmes. Cette option met en cause l'application d'un cadre de surveillance de la conformité pour recueillir de l'information, évaluer et mettre par écrit les résultats des activités de suivi menées sur les projets de longue durée. En utilisant une approche similaire à celle du programme de surveillance de la conformité, les autorités fédérales pourraient coordonner leurs activités de collecte et d'évaluation des données sur le suivi. Dans un tel cas, une autorité fédérale prendrait probablement l'initiative d'élaborer et de coordonner le programme pour répondre à ses objectifs et priorités internes ou pour soutenir l'élaboration de directives, de normes et de procédures précises.

La délégation de responsabilités liées au fait d'entreprendre des évaluations particulières des projets et des programmes mettrait en cause le transfert de responsabilités d'une autorité responsable à des évaluateurs internes ou à une organisation externe en fonction de chacun des cas et l'application d'un cadre de travail commun pour assurer la cohérence de la mise en œuvre de l'évaluation. Des protocoles d'entente ou d'autres ententes officielles devraient être négociés entre toutes les parties intéressées à l'évaluation pour définir les rôles et les responsabilités. Cette option part du principe que des directives et des procédures pour mener l'évaluation du suivi seront élaborées et que les responsables des évaluations recevront une formation complète.

7.3.6.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• S'applique à toutes les évaluations environnementales. Entièrement compatible avec la Loi et les autres lois. • Facilite la collecte et le partage de renseignements entre les praticiens de l'évaluation environnementale, grâce aux comptes rendus améliorés sur les résultats du suivi. À long terme, elle peut servir à améliorer la conception et le contenu des programmes de suivi. • Les évaluations de programmes peuvent être efficaces par rapport au coût pour la plupart des examens préalables, des examens préalables par catégorie et certains projets internationaux. • Les programmes peuvent être conçus pour s'harmoniser aux priorités et aux ressources des ministères. • Un cadre de travail ou une approche communs peuvent améliorer la cohérence de la mise en œuvre du suivi dans les ministères fédéraux. • Les évaluations de projets individuels peuvent être mises en œuvre immédiatement pour les nouveaux projets. Il n'y a pas de délai. • L'évaluation du suivi en fonction de projets individuels est l'outil le plus efficace et peut inciter les promoteurs à améliorer la conformité. • Les évaluations de projets individuels pourraient être déléguées à des comités de liaison. • Les évaluations du suivi visant à déterminer l'efficacité de l'atténuation peuvent servir à améliorer la qualité de l'environnement et à fournir de l'information pour l'élaboration de directives et de normes. • La formation et l'obtention d'un certificat par les évaluateurs peuvent être souhaitables.	• Les évaluations individuelles sont coûteuses et prennent du temps. Elles ne sont pas efficaces par rapport au coût pour la plupart des examens préalables des projets internationaux (par exemple, les projets financés par l'ACDI). • Il est probable que les promoteurs et l'industrie s'opposent au recouvrement des coûts liés aux évaluations de suivi des projets individuels. Il se peut que le recouvrement des coûts de certains projets internationaux soit impossible (par exemple, les projets d'aide internationale). • L'efficacité peut varier selon le processus d'évaluation utilisé et les habiletés des évaluateurs. • Il est probable que les évaluations exigeront une coordination entre les instances et la participation d'autres instances (en particulier dans les cas de conformité aux modalités). Il peut y avoir un décalage entre les priorités et les ressources des parties intéressées. • Les évaluations de programmes ne peuvent pas être mises en œuvre immédiatement pour les nouveaux projets et peuvent exiger des protocoles d'entente interministérielle ou une mise en œuvre grâce à la réglementation. • Les évaluations des programmes peuvent exiger des ressources et du personnel spécialisés, possédant à la fois des habiletés techniques et en évaluation. • L'efficacité du suivi utilisant un cadre de travail sur la surveillance de la conformité n'est pas déterminée. Des projets pilotes en cours contribueront à cette évaluation. • Certains programmes peuvent être perçus comme une recherche. L'industrie et les promoteurs n'ont pas l'impression qu'ils ont la responsabilité de financer la recherche sur l'efficacité de l'atténuation. • Les évaluations du suivi en fonction d'un programme ne contribuent peut-être pas à l'exécution des projets individuels. • L'industrie et les promoteurs ne comprennent peut-être pas la relation entre les évaluations du suivi, les vérifications de la conformité et les mesures d'exécution. • Les évaluations du suivi peuvent supposer ou non la participation du public.

Projet minier Huckleberry

Depuis qu'il a autorisé l'approbation du projet minier Huckleberry, le ministère des Pêches et des Océans du Canada a mené plusieurs inspections sur place des travaux préparatoires et a demandé de l'information à différents ministères de la Colombie-Britannique, à Environnement Canada et à Huckleberry Mines Ltd., en 1996 et 1997, pour déterminer si les mesures d'atténuation prévues à l'évaluation environnementale ont été mises en œuvre. Le ministère des Pêches et des Océans a préparé un rapport sur le suivi comprenant (MacDonald, 1998) :

- un résumé de toutes les mesures d'atténuation détaillées du rapport d'étude approfondie;
- l'état des mesures d'atténuation;
- des recommandations précises pour la mise en œuvre de ces mesures;
- des recommandations générales concernant le processus d'achèvement des rapports de suivi et la surveillance du projet.

7.3.7 Accroissement de l'utilisation des inspecteurs en environnement

Les modalités, les ententes et les contrats en relation avec le suivi pourraient inclure des dispositions sur l'embauche d'un inspecteur en environnement, par un tiers, pour aider les autorités fédérales (et les autres) à remplir leurs responsabilités de suivi. Les autorités responsables et fédérales pourraient recommander qu'un surveillant de l'environnement qualifié soit désigné ou embauché par le promoteur pour veiller à ce que toutes les exigences écologiques nécessaires soient abordées au cours des différentes étapes de l'élaboration du projet ou pour établir si une évaluation du suivi d'un projet particulier peut être nécessaire et opportune, le cas échéant. Cette personne pourrait également être indépendante de l'entrepreneur et être un spécialiste qualifié de l'environnement dans un domaine de l'environnement pertinent (par exemple, la pêche).

La responsabilité principale d'un inspecteur de l'environnement consisterait à surveiller les activités de l'entrepreneur en ce qui concerne la conformité à la Loi et le respect des conditions du permis pour veiller à ce que les recommandations sur l'évaluation environnementale de mesures d'atténuation et de surveillance soient mises en œuvre et qu'elles soient efficaces et à rendre compte des constatations aux organismes de réglementation appropriés et aux parties intéressées. De plus, l'inspecteur en environnement pourrait être chargé de la responsabilité d'une revue par les pairs des résultats des effets de la surveillance du promoteur et de la coordination de la collecte, de l'évaluation et du rapport des effets du projet sur l'environnement. Un mécanisme juridique devrait être mis en place pour habiliter les inspecteurs à émettre des avertissements et des directives verbaux, des contraventions et des amendes et d'autres sanctions (par exemple, des ordres d'arrêt des travaux) et à faire des recommandations visant le retrait ou la modification des licences et permis.

7.3.7.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• Le recours à des inspecteurs en environnement fournirait une surveillance régulière des activités du promoteur à un coût minimal pour l'autorité responsable. • Peut s'appliquer à tous les projets à la discrétion de l'autorité responsable. Peut être l'outil approprié pour les projets réalisés à l'extérieur du Canada où une autorité fédérale a du personnel sur le terrain. • Entièrement compatible avec la Loi. • Mise en œuvre immédiate grâce aux modalités, aux ententes et aux contrats. • Son efficacité a été démontrée dans de nombreux projets. Il existe nombre de précédents. • Renforce la capacité de l'autorité responsable à exécuter les modalités et à obtenir des renseignements de qualité, sans biais, au sujet du projet. • La formation et la certification des inspecteurs sont possibles.	• Il est probable que les promoteurs et l'industrie s'opposeront à des coûts et à des contrôles additionnels liés à l'élaboration de projets. • L'utilisation des inspecteurs en environnement peut ne pas être appropriée ou efficace par rapport au coût pour les examens préalables de faible envergure. • L'habileté des inspecteurs à imposer des amendes ou des sanctions exigera un soutien. Il faudra voir à définir le seuil des effets sur l'environnement ou une autre mesure justifiant l'imposition des sanctions. • Les pouvoirs, les rôles et les responsabilités des inspecteurs peuvent être incohérents d'un projet à l'autre.

Project minier Kemess

Dans le cadre du projet minier Kemess, les autorités fédérales et provinciales ont demandé que le promoteur élabore un programme indiquant les exigences en personnel et en compétences, en rapports hiérarchiques, en durée du travail et en financement pour la supervision et la surveillance de la construction, comprenant des dispositions voulant que :

- un comité de pairs indépendant fasse rapport directement au promoteur et à un sous-comité géotechnique sur la conception et la construction d'installations de traitement des résidus;
- un inspecteur géotechnique indépendant surveille la construction des installations de traitement des résidus;
- un inspecteur ou un superviseur indépendant surveille la construction de la ligne de transport;
- un inspecteur ou un superviseur indépendant surveille la conception et la construction de la route;
- un agent de liaison crée des interactions, selon les besoins particuliers, avec les Premières nations en ce qui concerne, entre autres, la surveillance environnementale.

7.3.8 Accroissement de l'utilisation des sanctions et d'amendes de non-conformité

Les autorités fédérales ont certains pouvoirs d'imposer des sanctions et des amendes de non-conformité à leurs lois. Cependant, ces pouvoirs peuvent être trop étroits pour s'appliquer à l'exécution d'activités de suivi. Par conséquent, cette option met en cause l'examen de la loi par chacune des autorités fédérales et la modification de la réglementation et des lois applicables pour permettre l'accroissement de l'utilisation de sanctions telles que :

- retrait et modification de l'approbation ou de la licence;
- émission d'avertissements ou de directives verbaux;
- émission d'ordres d'arrêt des travaux;
- contraventions ou amendes.

7.3.8.1 Avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
• L'accroissement de l'utilisation des sanctions fournirait des incitations à la mise en œuvre. • Peut s'appliquer à tous les projets à la discrétion de l'autorité responsable. • Entièrement compatible avec la Loi. • Efficacité démontrée pour de nombreux projets. Bon nombre de précédents.	• Des modifications à la Loi ou à la réglementation peuvent être nécessaires pour un grand nombre d'autorités fédérales. • L'imposition de sanctions entraîne des mesures d'exécution. • Il est probable que les promoteurs et l'industrie s'opposeront à des coûts et à des contrôles additionnels sur l'élaboration de projets.

8. Résumé de l'évaluation

Cette section fait ressortir en général les principales conclusions de l'analyse par un système de notation des options et des outils établi selon leur potentiel d'amélioration des modalités du suivi. On a utilisé le système d'évaluation qualitative suivant :

Potentiel élevé (E)	• S'applique à plusieurs questions et problèmes; • Réputé efficace; • Peut être mis en place sans qu'il soit nécessaire de modifier la Loi ou les règlements en cours; • Peut être mis en place rapidement sans interruption importante des pratiques et programmes en place; • Autres avantages surpassant les désavantages.
Potentiel moyen (M)	• S'applique à des questions et problèmes précis; • Vraisemblablement efficace; • Amendements mineurs de la Loi qui entraîneront la mise en place de nouveaux règlements ou des amendements aux règlements en place; • Pourrait créer un précédent; • Mise en œuvre nécessitant de la recherche ou certains délais; • Coût de développement et de mise en œuvre vraisemblablement élevé.
Potentiel faible (F)	• S'applique à un secteur précis de questions et de problèmes; il existe des solutions de rechange; • Vraisemblablement inefficace; • Entraîne des amendements importants de la Loi et d'autres lois; • Mise en place longue; • Pourrait créer un précédent; • Interromprait les pratiques et les programmes en cours; • Développement et mise en place coûteux • Autres désavantages surpassant les avantages.

Le tableau 4 relie le système de notation à chaque option et outil retenus et évalués aux sections 6 et 7. Le système a été appliqué individuellement d'abord puis en séance plénière du sous-comité de suivi. On a demandé à chaque membre du sous-comité de noter chaque option et outil à partir de la perspective de leur ministère. En séance plénière du sous-comité, on a communiqué les notations individuelles pour ensuite relever les secteurs de consensus et de divergence. On a discuté en profondeur de chaque option et outil pour clarifier les motifs des différences de notation au sein des membres du sous-comité. On a voulu résoudre les différences pour en arriver à un consensus. Le tableau 4 constitue un résumé des notations ministérielles exprimées en pourcentage et met en relief l'évaluation consensuelle de chaque option et outil. À partir des critères d'évaluation et du débat de la plénière, on a établi une justification des principaux motifs de consensus.

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
Amélioration de la gestion et clarification des rôles et des responsabilités							
1. Augmentation de la portée du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales*		14 %	7 %	14 %	65 %	F	• Ne sert qu'à régler les problèmes de coordination des activités de suivi au sein des autorités fédérales. Il existe d'autres façons d'améliorer la coordination des activités de suivi. • Efficacité incertaine et vraisemblablement faible, compte tenu de l'expérience de la mise en œuvre du *Règlement sur la coordination par les autorités fédérales* actuel. L'efficacité pourrait dépendre du désir et de la capacité de conformité des autorités fédérales. • Nécessité d'apporter des changements au Règlement. • L'élaboration et la mise en place des modifications au Règlement nécessitent beaucoup de temps. C'est un travail qui ne pourrait probablement pas s'effectuer avant la fin de l'examen quinquennal.
2. Élaboration d'ententes auxiliaires de collaboration fédérales-provinciales-territoriales	14 %	7 %	14 %	36 %	2 9%	M-F	• Ne sert qu'à régler les problèmes de coordination des activités de suivi au sein des instances. La portée de cette option se limite aux évaluations environnementales qui exigent un examen conjoint. • Efficacité incertaine, compte tenu de l'expérience limitée en mise en œuvre des ententes d'harmonisation en place. • Les négociations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se poursuivront. Des ententes auxiliaires concernant le suivi sont encore possibles. • L'élaboration et la mise en place des négociations d'ententes auxiliaires ou autres ententes coopératives nécessitent beaucoup de temps.
3. Utilisation de comités de coordination interministérielle		56 %	31 %	13 %		M-E	• Ne sert qu'à régler les problèmes de coordination des activités de suivi au sein des autorités fédérales. • Efficacité incertaine et vraisemblablement reliée à la volonté des autorités fédérales de participer aux comités et au ressourcement des différents projets. Il existe tout de même de bons exemples d'efficacité de ces comités sur l'amélioration de la coordination et de la communication pendant la durée de l'évaluation environnementale.

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
							• Aucune nécessité de modifier la loi ou les règlements. Mise en œuvre volontaire et en fonction de chaque projet. Rupture minimale prévue des pratiques et des programmes établis. • L'augmentation possible de l'efficacité du processus d'évaluation environnementale et de la responsabilité de décision au sein des autorités fédérales constituent des avantages importants.
4. Utilisation de comités environnementaux et de liaison	13 %	6 %	47 %	28 %	6 %	M-F	• Pourrait servir à résoudre les problèmes de coordination des activités de suivi au sein des autorités fédérales et des instances, selon la nature du projet. Vraisemblablement inapplicable à certaines évaluations environnementales. • Efficacité incertaine et vraisemblablement dépendante de la volonté des autorités fédérales et des autres parties intéressées (par exemple, les promoteurs) de participer aux comités et au ressourcement des différents projets. • Aucune nécessité de modifier la loi ou les règlements. Mise en œuvre volontaire et en fonction de chaque projet. Rupture minimale prévue des pratiques et des programmes établis.
5. Surveillance de la conformité des activités de suivi des autorités responsables et fédérales	20 %	25 %	47 %	8 %		M-E	• Sert indirectement à résoudre les problèmes de conception et de mise en place inconsistantes de programmes de suivi et fournit aux autorités responsables une incitation à assurer le suivi. • Efficacité presque certaine. La vérification centralisée est utilisée à l'échelle du gouvernement fédéral mais n'a pas été appliquée à l'administration de la Loi. L'efficacité dépendra des compétences techniques des autorités responsables. • Aucune nécessité de modifier la loi ou les règlements. Le rôle accru de l'Agence en matière de surveillance de la conformité auprès des ministères pourrait créer un précédent.
Amélioration de contenu des programmes de suivi							
1. Modification de la Loi et élaboration d'un règlement sur le suivi					100 %	F	• Des modifications à la Loi et un nouveau règlement pourrait contribuer à la clarification des diverses interprétations des exigences prévues à l'article 38 de la Loi, à améliorer la cohérence de la conception et de la mise en œuvre du suivi et à fournir

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
							aux autorités fédérales une incitation à assurer le suivi. Il existe d'autres méthodes de résoudre les problèmes et les questions reliés au suivi. • Efficacité incertaine et vraisemblablement reliée à la volonté et à la capacité des autorités fédérales de se conformer. La flexibilité des AR dans l'élaboration d'un programme de suivi est souhaitable. • Nécessité possible d'apporter des modifications importantes à la Loi. • L'élaboration et la mise en œuvre des amendements à la Loi et aux règlements nécessiteront beaucoup de temps. Les travaux appropriés ne pourraient vraisemblablement commencer avant la fin de l'examen quinquennal. Il faut prévoir un délai d'un ou deux ans. • La modification de la Loi et l'établissement d'un nouveau règlement constituent un processus coûteux. Il faudrait effectuer une analyse coût-avantage.
2. Directives de l'Agence ou politiques opérationnelles	40 %	20 %	40 %			E	• Les directives de l'Agence ou les politiques opérationnelles pourraient contribuer à la clarification des différentes interprétations des exigences prévues à l'article 38 de la Loi, améliorer l'uniformité de la conception et de la mise en place du suivi et fournir aux autorités fédérales une incitation à assurer le suivi. • Les directives de l'Agence et les politiques opérationnelles sont réputées être des outils efficaces pour guider les autorités fédérales et les promoteurs de projets et améliorer le contenu et la consistance des documents d'évaluation environnementale. On peut prévoir des avantages semblables en matière de suivi. • On peut rapidement mettre en place des directives et des politiques opérationnelles, sans apporter d'amendements à la loi ou aux règlements. • Les directives peuvent s'incorporer à un règlement, à une norme ou à un code de pratiques à une date ultérieure, si on le souhaite. Ce sont des options à ne pas négliger.
3. Directives ministérielles	36 %	36 %	28 %			M-E	• Les directives ministérielles amélioreraient le contenu et l'uniformité de la conception et de la mise en place du suivi. On peut prévoir une amélioration des études de base en évaluation environnementale et des évaluations des effets. • Les directives ministérielles sont réputées être des outils efficaces d'orientation au personnel technique des autorités fédérales et aux promoteurs et d'amélioration du contenu et de l'uniformité des documents d'évaluation environnementale. On peut

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
							prévoir des avantages semblables en matière de suivi. • On peut rapidement mettre en place des directives et des politiques opérationnelles, sans apporter de modifications à la loi ou aux règlements. Il faudra peut-être prévoir un cadre de travail général de suivi et une approche au développement des directives pour assurer l'uniformité entre les ministères fédéraux. Les directives peuvent s'incorporer à un règlement, à une norme ou à un code de pratiques à une date ultérieure, si on le souhaite. Ce sont des options à ne pas négliger. • On peut espérer des avantages importants si les directives reposent sur un consensus des diverses parties en cause.
4. Élaboration de normes, de codes de pratique ou de protocoles	46 %		43 %	14 %		M-E	• Les normes amélioreraient la conception et la mise en place du suivi. • Les normes et les codes de pratiques sont réputés être des outils d'orientation efficace du personnel technique des autorités fédérales et des promoteurs de projets. On peut prévoir des avantages semblables à l'égard du suivi. Toutefois, ce sont des outils qui n'ont pas été utilisés pour l'administration de la Loi. Par conséquent, leur efficacité demeure incertaine. • L'établissement de normes n'entraîne pas nécessairement de modifications des lois ou des règlements. Elles peuvent s'incorporer à la loi et aux règlements à une date ultérieure, si on le souhaite. Ce sont des options à ne pas négliger. • L'établissement de normes peut se révéler aussi coûteuse que les modifications à la loi et aux règlements. • On peut espérer des avantages importants si les normes reposent sur un consensus des diverses parties en cause.
5. Outils liés au suivi pour améliorer les pratiques et les procédures	64 %	36 %				E	• On peut établir une variété d'outils de suivi. Ils peuvent améliorer l'uniformité de la conception et de la mise en place du suivi, réduire les contraintes de ressources financières et humaines et aider à acquérir, à partager et à conserver les connaissances tirées des évaluations environnementales. • La recherche appropriée et le financement permettent la mise au point d'outils efficaces. Cependant, l'efficacité n'est pas garantie et elle relève de la pertinence et de la qualité de l'outil mis au point, ainsi que de l'engagement des autorités fédérales envers la formation et son utilisation.

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
							• Le développement et la mise en place rapide d'outils de suivi ne nécessitent pas nécessairement de modifications des lois et des règlements. • Les coûts varient selon les outils. On peut certainement prévoir des avantages importants (en matière d'efficacité des coûts), par le partage de la responsabilité du développement de l'outil et de la formation. Il est même possible d'envisager le recouvrement des coûts avec certains outils.
6. Amélioration des registres publics et de l'Index	36 %	36 %	14 %	14 %		M-E	• L'amélioration des registres publics et de l'Index aiderait à acquérir, à partager et à conserver les connaissances tirées des évaluations environnementales. • L'efficacité demeure incertaine et repose sur l'étendue des améliorations apportées et de la volonté des autorités fédérales à utiliser l'outil. • Les améliorations peuvent être mises en place rapidement sans qu'il soit nécessaire de modifier les lois ou les règlements actuels. L'amélioration est déjà amorcée. • On peut prévoir des avantages importants, par exemple sur le plan de l'augmentation de l'uniformité, de l'efficacité des coûts par le biais de l'augmentation de la normalisation et de la formation.
7. Élaboration et prestation de programmes de formation	86 %	14 %				E	• La formation est un élément essentiel de toute stratégie d'amélioration du suivi. Une formation appropriée aide à résoudre la gamme des questions et des problèmes relevés. • La formation est réputée efficace lorsqu'elle repose sur l'analyse sérieuse des besoins et la conception du programme. • La formation n'entraîne pas la nécessité de modifier les lois et les règlements établis. Le gouvernement fédéral possède une solide expérience en prestation de formation. • On peut prévoir des avantages importants en matière d'augmentation de l'uniformité, de l'efficacité des coûts des programmes de suivi. • Le coût de la formation dépend du programme établi et de son mode de prestation. On peut envisager un recouvrement des coûts.
Amélioration de l'attribution des permis et de l'exécution							
1. Inclusion de conditions liées au suivi dans les autorisations, permis et	7 %	27 %	39 %	20 %	7 %	M	• L'amélioration des modalités peut servir à accroître la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales. • L'inclusion des modalités d'approbation est réputée efficace dans l'amélioration de la

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
approbations appropriés							conformité de la part des promoteurs de projets. • Peut être mise en place immédiatement pour tous les projets. Il existe un précédent. La mesure n'est pas coûteuse et on peut prévoir des avantages importants sur le plan de l'amélioration des communications et de la coordination entre les autorités fédérales, de même qu'une amélioration du caractère exécutoire.
2. Élaboration d'une approbation cadre pour les programmes de suivi			14 %	20 %	66 %	F	• Ne sert qu'à améliorer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales. Il existe d'autres options, notamment les contrats. • Une approbation officielle pourrait être efficace. L'efficacité à été démontrée mais elle dépend de la capacité et la volonté d'exécution des modalités d'approbation. • Il faut prévoir la modification de la Loi et de ses règlements, et vraisemblablement des changements significatifs à la structure de la Loi. • Il faut beaucoup de temps pour élaborer et mettre en place des modifications de la loi et des règlements. On ne peut s'attendre à l'exécution de travaux dans ce sens avant la fin de l'examen quinquennal. Il faut donc compter entre deux à trois ans. • Les modifications à la loi et aux règlements sont coûteuses. Il faudra effectuer une analyse des coûts et des avantages. • Il ne faut pas négliger certains désavantages importants: augmentation du coût de l'exécution, imprécision des rôles et des responsabilités et interruption des programmes et des pratiques actuels.
3. Accroissement de l'utilisation des garanties financières	8 %	8 %	38 %	31 %	15 %	M	• Sert à assurer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales et règle le manque de ressources financières au maintien du suivi. • Les garanties financière seront vraisemblablement efficaces. L'efficacité a déjà été démontrée dans d'autres instances. • Il faudra peut-être prévoir des changements à la loi et aux règlements pour habiliter certaines autorités fédérales. • Il faudra prévoir beaucoup de temps pour élaborer et mettre en place les modifications de la loi ou des règlements. Ne s'applique pas à toutes les autorités responsables ou à tous les projets, puisqu'il dépend du genre de déclencheurs. • Les modifications de la loi et l'établissement de nouveaux règlements sont coûteux. Il faudra effectuer une analyse des coûts et des avantages. • Il existe des désavantages importants pour le gouvernement fédéral, notamment l'augmentation du coût administratif et l'interruption des programmes et pratiques en

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
							cours.
4. Ententes, contrats entre les autorités responsables et fédérales, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées	36%	28 %	28 %			M-E	• Assure la conformité aux engagements de suivi prévues dans les évaluations environnementales et règle les problèmes de manque de financement pour assurer le suivi. • Vraisemblablement efficace pour assurer la conformité et fournir aux promoteurs une incitation à effectuer le suivi. Il existe de bons exemples d'efficacité des contrats et des ententes. • Modifications de la loi et des règlements non nécessaires. La mise en œuvre est entièrement volontaire en fonction du projet. Interruption minimale des pratiques et des programmes courants. • Peut être mis en place immédiatement pour tous les projets appropriés. Précédents. • Le coût de l'établissement des contrats et des ententes est fonction du projet. • On peut espérer une amélioration des communications et de la coordination entre les autorités fédérales ainsi qu'un meilleur caractère exécutoire.
5. Approbation par étape et financement progressif	7 %	7 %	65 %		21 %	M	• Sert à assurer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales et à résoudre les problèmes d'évaluations environnementales internationales. • Vraisemblablement efficace pour assurer la conformité et fournir aux promoteurs une incitation à effectuer le suivi. Il existe des cas où les autorisations par étape et les mesures d'aide financière progressive sont utilisées efficacement au sein du gouvernement fédéral et dans d'autres instances. • Il pourrait y avoir lieu de modifier la loi pour certaines autorités fédérales. La mise en place de l'aide financière progressive est volontaire, selon les projets. Ne s'applique pas à toutes les autorités responsables ni à tous les projets. • Il faut prévoir de longs délais pour l'élaboration et la mise en place des modifications de la loi. • Les modifications de la loi, l'administration des approbations par étape et les dispositions d'aide financière progressive sont coûteuses. Les différents ministères devraient effectuer une analyse des coûts et des avantages.
6. Réalisation d'évaluations du suivi	3 %	29 %	35 %			M-E	• Sert à assurer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales et à fournir aux promoteurs une incitation à effectuer le suivi. Cet

Tableau 4. Sommaire de notation des options et des outils

Option et outil	Sommaire de notation ministérielle					Notation par consensus	Justification
	E	*EM*	*M*	*MF*	*F*		
des projets							outil constitue le meilleur mécanisme d'acquisition et de conservation des connaissances tirées de évaluations environnementales. • L'efficacité variera en fonction des méthodes d'évaluation mais elle est vraisemblablement assurée. Il existe des exemples clairs d'évaluations de suivi réussies. Il existe un cadre d'évaluation de la conformité actuellement en place à titre de projet pilote. • Aucun besoin de modifier la loi. Les évaluations peuvent être mises en place immédiatement pour les nouveaux projets. • Les coûts varieront en fonction des projets. Le niveau d'effort et les coûts peuvent s'adapter aux projets.
7. Accroissement de l'utilisation des inspecteurs en environnement		36 %	21 %	36 %	7 %	M	• Sert à assurer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales et à fournir aux promoteurs une incitation à effectuer le suivi. • L'efficacité variera en fonction de la formation et des pouvoirs de l'inspecteur, mais elle est vraisemblablement assurée. Il existe des exemples clairs où les inspecteurs ont contribué à assurer l'efficacité des mesures d'atténuation. • Aucun besoin de modifier la loi. • Les coûts varieront en fonction de l'étendue du programme d'inspection et de la nature du projet. On peut envisager le recouvrement des coûts.
8. Accroissement de l'utilisation des sanctions et des amendes pour la non-conformité	7 %			21 %	72 %	F	• Sert à assurer la conformité aux engagements de suivi prévus dans les évaluations environnementales et à fournir aux promoteurs une incitation à effectuer le suivi. • L'efficacité des sanctions et des amendes est certaine mais on peut hésiter à les imposer. • On devra vraisemblablement envisager des modifications de la Loi et d'autres règlements. • Il faut prévoir de longs délais pour l'élaboration et la mise en place des modifications législatives. • Les modifications législatives sont coûteuses. Les différents ministères devront effectuer une analyse des coûts et des avantages.

9. Conclusions et mesures préconisées

9.1 Conclusions

Pour faire suite à l'évaluation des options et des outils par le sous-comité de suivi, le tableau 5 cite les options et les outils dont le potentiel d'amélioration du suivi a été jugé élevé, élevé-moyen ou moyen.

Tableau 5. Options et outils recommandés

Notation	Option et outil
Potentiel élevé	• Directives de l'Agence ou politiques opérationnelles • Outils liés au suivi pour améliorer les pratiques et les procédures • Élaboration et prestation de programmes de formation
Potentiel élevé-moyen	• Utilisation de comités de coordination interministérielle • Surveillance de la conformité des activités de suivi des autorités responsables et fédérales • Directives ministérielles • Normes, codes de pratique ou protocoles • Amélioration des registres publics et de l'Index fédéral des évaluations environnementales • Ententes, contrats entre les autorités responsables et fédérales, les promoteurs de projets et les autres parties intéressées • Évaluations de suivi des projets
Potentiel moyen	• Inclusion de conditions axées sur le suivi dans les autorisations, permis et approbations appropriés • Garanties financières • Approbations par étape et financement progressif • Accroissement de l'utilisation des inspecteurs en environnement

Les options et les outils que le sous-comité a estimé présenter seulement des possibilités limitées (c'est-à-dire, ceux qui ont été classés faible ou faible-moyen) pour l'amélioration du suivi étaient ceux qui donnaient lieu à ce qui suit :

a) amendement de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ou instauration de nouvelles mesures réglementaires (c'est-à-dire, élaboration de règlement sur le suivi; élaboration d'une approbation cadre pour les programmes de suivi);

b) amendement d'autres lois ou réglementations existantes (c'est-à-dire, augmentation de la portée du *Règlement sur la coordination par les autorités*

fédérales, accroissement de l'utilisation des sanctions et des amendes pour la non-conformité);

c) élaboration d'ententes auxiliaires en vertu des ententes de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations territoriales;

d) délégation de responsabilités de réalisation du suivi à des comités environnementaux et de liaison.

Même si le sous-comité a estimé que l'élaboration d'ententes auxiliaires en vertu d'ententes de collaboration fédérale-provinciale-territoriale, ne présentait qu'un potentiel restreint, d'autres l'ont jugée viable (par exemple le personnel régional de l'Agence et les membres des comités régionaux d'évaluation environnementale).

Le sous-comité du suivi a également conclu que :

- Il faut établir une hiérarchie d'options et d'outils.
- Les mesures d'amélioration du suivi doivent provenir de différents paliers et être mises en œuvre par chaque autorité fédérale et par l'Agence. Toute approche d'amélioration du suivi doit être mise en place conjointement par les ministères et les organismes fédéraux en cause.
- Il faut concevoir une approche d'amélioration de suivi pragmatique pouvant être mise en place dans des délais raisonnables compte tenu des contraintes de ressources humaines et financières. L'approche préconisée doit présenter une efficacité des coûts et produire le moins de rupture possible des programmes fédéraux en cours au sein des divers ministères.
- Certaines des options ou des outils ne sont d'aucune utilité à certains ministères ou organismes. Les ministères fédéraux doivent conserver la souplesse de modeler leurs activités et d'adopter les options et les outils qui répondent à leurs besoins, à leurs priorités et à leurs ressources humaines et financières.
- Il faut mettre en place des mécanismes qui assureront l'uniformité des principales questions et permettront d'éviter le dédoublement des efforts entre ministères et organismes fédéraux. À cet égard, le sous-comité du suivi a conclu que la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* joue un rôle important en matière de :
  - ⇒ Développement d'un cadre de travail pour guider les autorités fédérales et les promoteurs sur le plan du suivi;
  - ⇒ Promotion et de coordination de la mise en œuvre des mesures préconisées.
- Les améliorations du suivi doivent être progressives mais continues. L'examen quinquennal et d'autres initiatives de l'Agence offrent de nombreuses occasions

d'améliorer et de donner un cadre au suivi grâce à des étapes définies. Par conséquent, l'approche devra :

⇒ s'intégrer à d'autres activités reliées à l'examen quinquennal;
⇒ pouvoir être mise rapidement en place;
⇒ se modifier avec le temps;
⇒ inclure un mécanisme de suivi et d'évaluation de la réussite des ministères fédéraux et permettant éventuellement d'améliorer le suivi.

9.2 Mesures préconisées

S'appuyant sur l'évaluation des options et des outils et sur les conclusions préalablement citées, le sous-comité du suivi a établi une hiérarchie des options et des outils conformément à la figure 3. Par conséquent, l'Agence doit établir une approche d'ensemble en collaboration avec toutes les autorités fédérales en cause sous la forme d'un guide des politiques opérationnelles et de suivi. Conformément à ce cadre de travail, les différents ministères établiraient leurs propres directives de suivi, leurs guides et les outils leur permettant (au besoin) d'améliorer les pratiques et les procédures et d'assurer la conformité de leurs propres activités de suivi en utilisant le cadre de surveillance de la conformité mis au point par l'Agence. L'Agence aiderait les ministères fédéraux en jouant un rôle de coordination et en fournissant les conseils et l'orientation appropriés. Les programmes de formation et de communication seraient conçus et donnés par l'Agence et par les ministères fédéraux en ce qui concerne leurs propres initiatives (politiques, guides). Le sous-comité du suivi a de plus examiné la possibilité que certains guides rédigés par l'Agence ou des ministères fédéraux pourraient servir de base à la constitution de normes officielles ou de codes de pratiques.

Les recommandations précises du sous-comité sont les suivantes :

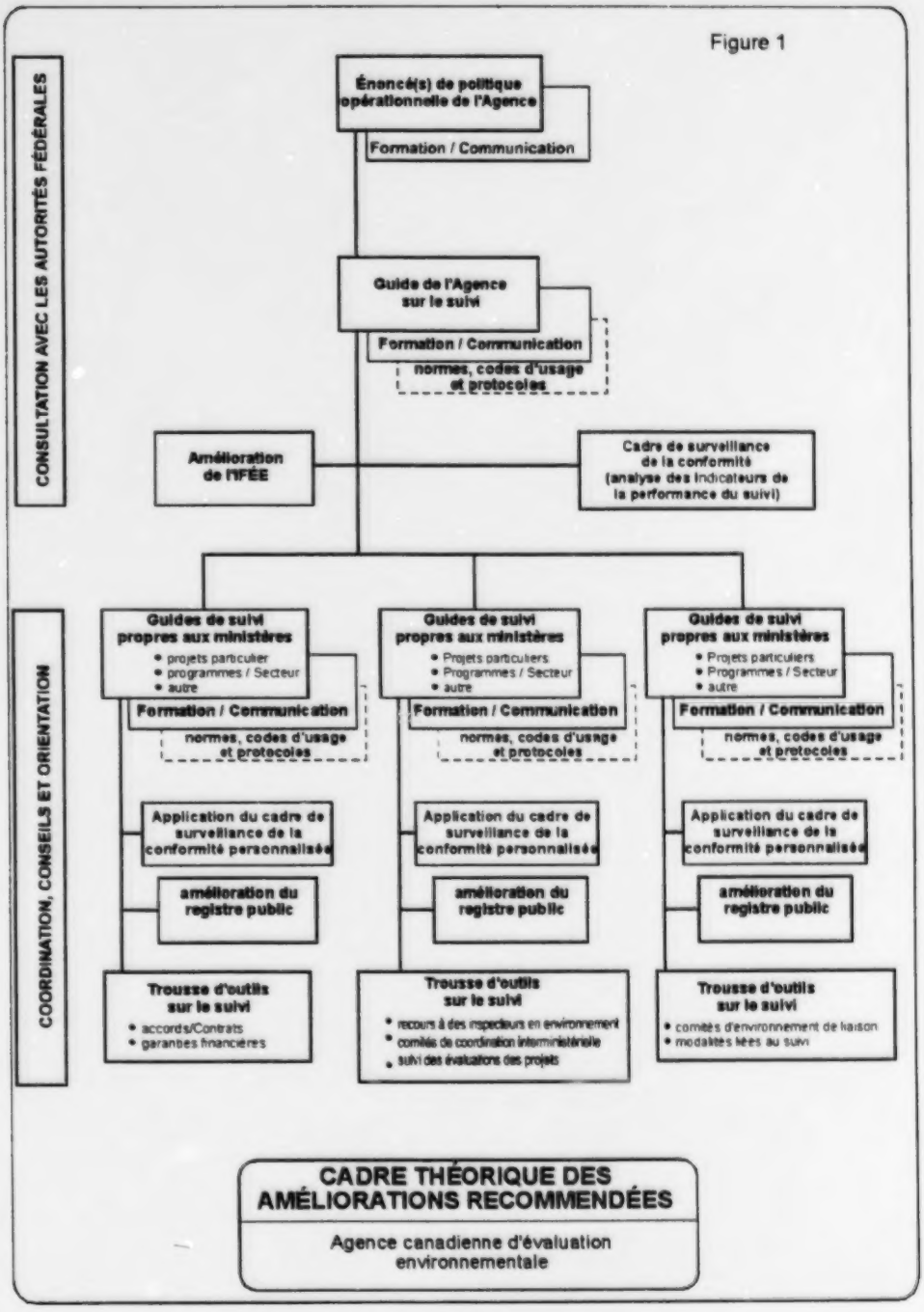
1. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait commencer immédiatement à élaborer une politique opérationnelle en relation avec le suivi, qui :

    - définirait le terme «suivi» dans le contexte de l'évaluation environnementale;
    - clarifierait les exigences de la Loi en relation avec le suivi.

2. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait commencer immédiatement à élaborer un guide de suivi. La portée et le contenu de ce guide devraient être déterminés de manière coopérative et le document élaboré avec la participation des autorités fédérales appropriées. Au minimum, le guide devrait préciser :

    - les critères que les autorités fédérales devraient appliquer lors de la décision concernant la nécessité d'un programme de suivi pour des projets précis ou selon un programme;

Figure 1



CADRE THÉORIQUE DES AMÉLIORATIONS RECOMMENDÉES

Agence canadienne d'évaluation environnementale

- les éléments fondamentaux d'un programme de suivi qui devraient être décrits dans le rapport d'examen préalable ou d'étude approfondie;
- les critères que les autorités fédérales devraient appliquer lors de la décision concernant la nécessité d'établir un comité de coordination interministérielle et leurs procédures opérationnelles et leurs pratiques;
- les critères pour déterminer quand les guides spécifiques aux ministères sont justifiés.

L'Agence devrait examiner la nécessité d'autres lignes directrices ou guides en matière de suivi, notamment : l'utilisation et la gestion des garanties financières, la négociation et la gestion d'ententes et de contrats dans le contexte de l'évaluation environnementale.

3. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale doit continuer à maintenir l'option d'élaboration d'ententes auxiliaires à l'égard du suivi dans le cadre des ententes de collaboration fédérales-provinciales-territoriales concernant les évaluations environnementales.

4. Tous les ministères fédéraux qui participent aux évaluations environnementales devraient repérer ces secteurs, projets, mesures de contrôle ou effets sur l'environnement où les lignes directrices ministérielles ou les guides sont souhaitables pour améliorer les pratiques et les procédures. En vue de favoriser l'élaboration de ces lignes directrices et ces guides et d'assurer leur cohérence à l'échelle de l'administration fédérale, l'Agence devrait entreprendre un processus de consultation et d'établissement d'un consensus avec chaque ministère et les autres parties prenantes, s'il y a lieu, en ce qui concerne des cadres de travail ou approches indiqués et cohérents en vue d'établir des lignes directrices ministérielles concernant le suivi.

5. Les ministères devraient élaborer des guides appropriés (au besoin), en conformité avec le guide de politique opérationnelle et de suivi de l'Agence. Les objectifs de ces directives ou guides seraient de :

   - mettre en évidence l'importance des activités de suivi dans le contexte des évaluations environnementales;
   - regrouper les renseignements sur les législations, réglementations et normes fédérales, provinciales et autres qui sont applicables;
   - fournir des définitions des principaux termes;
   - offrir un point de référence commun et largement accepté sur les besoins en information pour la conception de diverses activités de suivi sur les projets qui sont assujettis aux dispositions de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;
   - déterminer les approches de rechange pour la collecte des données et leur analyse;
   - offrir de l'orientation en matière de mise en œuvre du suivi en fonction de projets précis par rapport à un programme;
   - recommander des structures et des formats de rechange pour rendre compte des programmes de suivi;
   - offrir des renseignements additionnels utiles à l'évaluation environnementale et des programmes de suivi sur les projets grâce à la présentation d'études de cas.

6. Tous les ministères fédéraux devraient déterminer les autres outils nécessaires pour améliorer les pratiques et procédures de suivi (par exemple, les manuels des meilleures pratiques, les formulaires, les listes de contrôle) avec l'aide de l'Agence.

7. L'Agence devrait concevoir et mettre en place les mécanismes appropriés pour faciliter l'échange de renseignements (par exemple, les sites Web, les ateliers pour les praticiens, les conférences), entre les ministères fédéraux, en relation avec les directives de suivi, les guides et les autres outils visant à améliorer les pratiques et les procédures.

8. L'Agence, en collaboration avec tous les ministères fédéraux participant à l'évaluation environnementale, devrait continuer de perfectionner l'élément de suivi du cadre de surveillance de la conformité. En attendant les résultats du projet pilote en cours, l'Agence devrait mettre en valeur l'application de cet outil comme mécanisme de détection et d'évaluation du succès des ministères fédéraux dans la mise en œuvre du suivi.

9. Dans le cadre des activités de longue durée en relation avec l'examen quinquennal de la Loi, l'Agence devrait s'assurer qu'un mode de présentation normalisé et une structure des éléments du suivi des registres publics sont mis en œuvre et que la portée de l'Index fédéral des évaluations environnementales (IFEE) est augmentée pour inclure ce qui suit :

    - les décisions prises par les autorités responsables, concernant la nécessité d'un programme de suivi et sa justification (c'est-à-dire, en s'appuyant sur les critères élaborés par le guide de suivi de l'Agence);
    - les éléments du programme de suivi prévu, mettant en évidence les points ou les caractéristiques inhabituels;
    - les chargés de projet responsables de la mise en œuvre du suivi;
    - une liste des renseignements disponibles en relation avec le suivi, notamment des ententes de suivi, des contrats, des rapports de surveillance.

10. La formation est un élément essentiel de toute stratégie d'amélioration du suivi. Toutes les autorités fédérales devraient s'assurer que des programmes de formation adéquats sont conçus et offerts pour soutenir leurs initiatives en relation avec le suivi. Au minimum, l'Agence devrait concevoir et donner des programmes de formation ou de communication concernant :

    - la politique opérationnelle en relation avec le suivi qui doit être élaborée par l'Agence;
    - le contenu du guide de suivi que l'Agence doit rédiger;
    - la mise en œuvre du cadre de surveillance de la conformité pour le suivi;
    - l'utilisation de l'Index fédéral des évaluations environnementales par les ministères fédéraux.

En consultation avec l'Agence, les ministères fédéraux devraient concevoir et déposer des programmes de formation et de communication pour soutenir leurs activités de suivi, particulièrement en ce qui concerne le contenu des guides ou directives afférents au suivi qu'il faut rédiger. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait jouer un rôle de coordination pour les programmes de formation qui touchent à de multiples ministères fédéraux, instances provinciales et administrations territoriales.

9.3 Plan d'action provisoire

Le tableau qui suit présente un plan d'action provisoire mis sur pied par le sous-comité du suivi pour chacune des recommandations. Le plan d'action suppose que le sous-comité continuera d'agir à titre consultatif auprès de l'Agence et des autres ministères fédéraux pour les questions concernant le suivi.

Tableau 6. Plan d'action préliminaire

n°	Responsabilité principale	Rôle du sous-comité	Calendrier d'exécution proposé
1	ACEE	Consultant	Printemps 1999 - automne 1999
2	ACEE	Consultant	Automne 1999 - printemps 2000
3	ACEE	Aucun	Toute l'année
4	ACEE / sous-comité	Temporaire	Automne 1999 - printemps 2000
5	Ministères fédéraux individuels	Consultant	Printemps 2000 - automne 2000
6	Ministères fédéraux individuels	Consultant	Printemps 2000 - automne 2000
7	ACEE	Consultant	Toute l'année
8	ACEE / sous-comité	À déterminer	Été 1999 - printemps 2000
9	ACEE	Consultant	Été 1999 - printemps 2000
10	ACEE	Consultant	Dès que les documents seront terminés

10. Références

AQUAMIN, 1996 :

The Assessment of the Aquatic Effects of Mining in Canada. Rapport final d'AQUAMIN..

Commissaire à l'environnement et au développement durable, 1998 :

Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes, Gestion axée sur le développement durable, 1998. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998.

David Redmond and Associates, 1998 :

Élaboration d'un cadre de travail pour la surveillance de la conformité : Rapport final. Rapport préparé pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, juillet 1998.

Environmental Protection Agency, 1995 :

Best Practice Environmental Management in Mining : Environmental Monitoring and Performance. Commonwealth of Australia, juin 1995.

Gartner Lee Limited, 1998a :

Analyse des éléments de suivi - commissions d'examen et études approfondies. Rapport préparé pour l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, juillet 1998.

Gartner Lee Limited, 1998b :

Guide to Information Requirements for the Assessment of Pipeline Projects in Canada : Part 1 (Version finale). Rapport préparé pour Environnement Canada, juin 1998.

Gouvernement du Canada, 1995 :

Guide pour un écogouvernement, 1995.

Government of Hong Kong, 1996 :

Generic Environmental Monitoring and Audit Manual. Environmental Protection Department, May, 1996.

MacDonald, L.B., 1998 :

Huckleberry Copper Project Follow-up Report. Rapport préparé par la Direction générale de l'habitat et des sciences de l'environnement, ministères des Pêches et des Océans, Région du Pacifique, janvier 1998.

Marbek Resource Consultants, 1998 :

Guide sur les exigences en matière d'information concernant l'évaluation environnementale fédérale des projets miniers au Canada (Version à l'essai). Rapport rédigé pour Environnement Canada, Agence canadienne d'évaluation environnementale et Ressources naturelles Canada.

Peigan/Federal Team, 1998 :

Phase II Scoping Document to Develop Terms of Reference of a Follow-up Environmental Impact Assessment (FEIA) Program (Draft). Août 1998.

United Nations Environment Program - Industry and Environment (UNEPIE), 1998 :

Voluntary Industry Codes of Conduct for the Environment. Rapport technique No. 40. Nations Unies, 1998.

Whitehorse Mining Initiative, 1994 :

Leadership Council Meeting - Annexes, volume 2. Mai 2-3 1994.

Annexe A

Composition du sous-comité du suivi

Annexe A

Composition du sous-comité du suivi

Nom	Poste	Ministère ou organisme
M. Chris Taylor	Analyste supérieur de programmes, Section de gestion et d'examen des programmes	Commission de contrôle de l'énergie atomique
M. Jim Lothrop	Agent supérieur d'évaluation environnementale, Affaires environnementales, Groupe des programmes et des cessions	Transports Canada
M[me] Maria Ooi	Agent d'évaluation environnementale	Santé Canada
M. Scot Jennings	Agent, mise en oeuvre	Agence de promotion économique du Canada atlantique
M[me] Joanne St-Onge	Gestionnaire, conformité et surveillance, Affaires législatives et réglementaires	Agence canadienne d'évaluation environnementale
M. Gary McLean	Conseiller principal, évaluation environnementale, Direction des politiques et de la planification	Environnement Canada
M. Stéphane Greffard	Agent de projet, Conservation de l'environnement	Patrimoine canadien / Agence Parcs Canada
	Ressources naturelles	
M. Peter Croal	Spécialiste environnemental, Direction générale des politiques	Agence canadienne de développement international
M[me] Rennie Tupper	Agent principal, Évaluation environnementale	Ressources naturelles Canada (RNCan)
M. Scott Gedak	Spécialiste, réglementation environnementale	Office national de l'énergie
	Secteur des opérations de développement	
M. Robert Renaud	Gestionnaire, Intégrité des programmes et secrétariat,	Industrie Canada
	Direction des programmes et services	
M. Steve Burgess	Chef, Division de l'élaboration des politiques et des programmes, Direction de la gestion de l'habitat et des sciences de	Pêches et Océans Canada
	l'environnement	
M[me] Cara McCue	Conseillère, politiques environnementales, Politiques et projets	Affaires indiennes et du Nord

Gartner Lee

Nom	Poste	Ministère ou organisme
M. John Brown	Bureau de l'environnement	Agriculture et Agro-alimentaire Canada
M[me] Mary-Ann Spicer	Gestionnaire, Évaluation environnementale et réglementations	Travaux publics et services gouvernementaux Canada (TPSGC)
M[me] Marie-France Thérrien	Analyste principale d'évaluation des projets	Agence canadienne d'évaluation environnementale
M. Christopher Duschênes	Agent principal, Évaluation environnementale Services fonciers et de fiducie	Affaires indiennes et du Nord Canada
M[me] Diane McClymont-Peace	Conseillère principale, Politiques et programmes	Ministère des Pêches et Océans
M[me] Jean Blane	Agent principale des programmes, Groupe de la liaison régionale et orientation	Agence canadienne d'évaluation environnementale

Annexe B

Suivi dans le contexte de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Annexe B

Suivi dans le contexte de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Exigences de suivi de la Loi

Définition	• Programme de suivi – Sert à: a) Vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet b) Juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs du projet.
Processus d'ÉE *Article 14c)*	• Le processus comporte, selon le cas, l'élaboration et l'application d'un programme de suivi.
Études approfondies, commissions, médiation *Article 16(2) c)*	• ..toute étude approfondie d'un projet et les activités de médiation ou d'évaluation par une commission d'examen doivent se pencher sur la nécessité d'un programme de suivi et ses modalités.
Délégation *Article 17(1)*	• Une AR... peut déléguer ... la conception et la mise en œuvre d'un programme de suivi, à l'exclusion de toute prise de décision aux termes du paragraphe 20(1) ou 37(1) de la Loi.
Médiation et commissions d'examen *Article 34c)*	• La commission, conformément à son mandat et aux règlements pris à cette fin, doit établir un rapport assorti de sa justification, de ses conclusions et recommandations relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment aux mesures d'atténuation et au programme de suivi.
Conception et mise en œuvre du programme de suivi *Article 38(1)*	• L'autorité responsable qui décide de la mise en oeuvre conformément aux alinéas 20(1)a) ou 37(1)a) élabore, conformément aux règlements pris à cette fin, tout programme de suivi qu'elle estime indiqué et veille à son application.
Renseignements *Article 38(2)*	• L'autorité responsable ... porte à la connaissance du public, conformément aux règlements pris à cette fin, les renseignements suivants : a) sa décision relativement au projet; b) les mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs, s'il y a lieu; c) si une médiation ou un examen par une commission a eu lieu, la suite qu'elle entend donner aux recommandations issues des rapports de médiation ou d'examen par une commission et les motifs du rejet d'une recommandation; d) le programme de suivi élaboré en vertu du projet; e) les résultats du programme de suivi.
Ministre *Article 53(1)*	• Dans les cas où il a effectué le renvoi à un médiateur ou à une commission en vertu du paragraphe 46(1), 47(1) ou 48(1) ou (2) ... le ministre élabore et approuve, conformément aux règlements pris à cette fin, tout programme de suivi qu'il estime indiqué pour le projet et veille à la mise en œuvre du programme.
Publicité *Article 53(2)*	• Sur réception du rapport du médiateur ou de la commission concernant les évaluations environnementales ... le ministre porte à la connaissance du public, conformément aux règlements pris à cette fin : d) le programme de suivi élaboré ou approuvé pour le projet.

	e) les résultats du programme de suivi.
Accès au registre public *Article 55(2)*	• Le registre public est tenu : a) par l'autorité responsable dès le début de l'évaluation environnementale et jusqu'à ce que le programme de suivi soit terminé.
Contenu du registre public *Article 55(3)*	• ... le registre public contient tous les documents produits, recueillis ou reçus relativement à l'évaluation environnementale d'un projet, notamment : b) tous les documents produits par l'application d'un programme de suivi ; f) tous les documents exigeant l'application de mesures d'atténuation.
Règlements *Article 59*	• Le gouverneur en conseil peut, par règlement : a) régir les procédures, les délais applicables et les exigences relatives aux programmes d'ÉE et du suivi ... h) régir la communication par les autorités responsables de l'information relative aux projets et à l'évaluation environnementale de ceux-ci, et l'établissement et la tenue des registres publics ... j) régir les modalités d'évaluation des effets environnementaux et celles des programmes de suivi des projets à l'égard desquels les sociétés d'État ... exercent une attribution ... k) régir les modalités d'évaluation des effets environnementaux et celles des programmes de suivi des projets à l'égard desquels, les commissions portuaires... exercent une attribution ... l) régir les modalités d'évaluation des effets environnementaux et celles des programmes de suivi des projets pour lesquels une personne ou un organisme reçoit d'une autorité fédérale une aide financière permettant la réalisation du projet en tout ou en partie sur une réserve mise de côté à l'usage et au profit d'une bande et assujettie à la *Loi sur les Indiens* et régir toute mesure qui doit être prise à l'égard des projets au cours du processus d'évaluation environnementale; m) prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente loi; n) prendre toute autre mesure d'application de la présente loi..

Annexe C

Glossaire des termes

Annexe C

Glossaire des termes

Agence	L'Agence canadienne d'évaluation environnementale constituée par l'article 61.
Effets environnementaux	Tant les changements que la réalisation d'un projet risque de causer à l'environnement que les changements susceptibles d'être apportés au projet du fait de l'environnement, que ce soit au Canada ou à l'étranger; sont comprises parmi les changements à l'environnement les répercussions de ceux-ci soit en matière sanitaire et socio-économique, soit sur l'usage courant de terres et de ressources à des fins traditionnelles par les autochtones, soit sur une construction, un emplacement ou une chose d'importance en matière historique, archéologique, paléontologique ou architecturale.
Ministre	Le ministre de l'Environnement.
Promoteur	Autorité fédérale ou gouvernement, personne physique ou morale ou tout organisme qui propose un projet.
Autorité responsable	L'autorité fédérale qui, en conformité avec le paragraphe 11(1), est tenue de veiller à ce qu'il soit procédé à l'évaluation environnementale d'un projet.
Instance	S'entend notamment : a) d'une autorité fédérale; b) du gouvernement d'une province; c) de tout autre organisme établi sous le régime d'une loi provinciale ou fédérale ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet; d) de tout organisme, constitué aux termes d'un accord sur des revendications territoriales visé à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, ayant des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux d'un projet; e) du gouvernement d'un État étranger, d'une subdivision politique d'un État étranger ou de l'un de leurs organismes;

f) d'une organisation internationale d'États ou de l'un de ses organismes.

Registre public

Conformément à l'article 55 de la Loi, ce registre est établi par une autorité responsable des examens préalables et des études approfondies ou par l'Agence dans le cas des médiations ou des commissions d'examen. Le registre public offre entre autres :

- une liste de toutes les évaluations environnementales menées actuellement par ou pour un ministère ou un organisme fédéral;
- une liste des documents disponibles pour chaque évaluation environnementale;
- un système permettant au public de retracer et de commander ces documents;
- un système d'accès aux documents par le public.

Commission

Groupe de personnes nommé par le ministre de l'Environnement en vertu de l'article 33 de la Loi pour évaluer un projet.

Établissement de la portée de l'évaluation

Exercice de détermination des questions environnementales et connexes qui feront l'objet d'une évaluation environnementale.